

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1401

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2024

Het kabinet heeft de afgelopen kabinetsperiode in Nederland en Europa werk gemaakt van een ambitieuzer klimaatbeleid. Voor het eerst zijn nu de klimaatdoelen voor 2030 binnen bereik, mits beleid voortvarend wordt geïmplementeerd. Daarmee is het werk niet klaar. We staan in veel opzichten slechts aan het begin van een brede transitie van economie en maatschappij. In het nieuwe Klimaatplan op basis van de Klimaatwet, dat eind 2024 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, zet het kabinet de route uit voorbij 2030, op weg naar klimaatneutraliteit. Het nieuwe Klimaatplan zal ingaan op de beleidsagenda voor de periode 2025–2035, passend in de langetermijnstrategie naar klimaatneutraliteit in 2050.

In voorbereiding op dit nieuwe klimaatplan maken we – naast adviezen zoals dat van de Wetenschappelijke Klimaatraad, – gebruik van beleidsevaluaties. Wat hebben we sinds het eerste Klimaatplan uit 2019 geleerd? Juist bij transitiebeleid, waarin we veel voor de eerste keer moeten uitvinden, is het belangrijk dat we leren van de uitvoering van beleid. In mijn brief van 26 april 2023 heb ik uiteengezet hoe het klimaatbeleid wordt geëvalueerd.¹ De twee evaluaties die daarin werden aangekondigd, zijn inmiddels afgerond, en bied ik u hierbij aan.²

Het betreft ten eerste een evaluatieonderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid, uitgevoerd door CE Delft, en ten tweede, een lerende evaluatie van het klimaatbeleid uitgevoerd door PBL. De twee evaluaties vullen elkaar aan. Het evaluatieonderzoek heeft het karakter van een traditionele beleidsdoorlichting en kijkt terug (ex post) naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige (nationale) beleid gericht op het klimaatdoel van 2030. De lerende evaluatie beoordeelt of het klimaatbeleid en de inrichting van de governance voldoende

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1229.

² Het syntheseonderzoek is bijgevoegd, het eindrapport van de lerende evaluatie vindt u op de website van PBL: Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl)

zijn om klimaatneutraliteit in 2050 te realiseren, en geeft handelingsperspectieven voor de beleidspraktijk om dit te verbeteren. In de lerende evaluatie heeft PBL gebruik gemaakt van een moderne evaluatiemethodiek, waarin betrokkenen bij beleidsvorming en -uitvoering van het beleid in het proces van de evaluatie betrokken werden.

De twee evaluatieonderzoeken geven samen een veelomvattend beeld van de stand van zaken van het klimaatbeleid en de grote dynamiek daarin gedurende de eerste 5-jaarscyclus van de Klimaatwet. In deze brief ga ik in op de belangrijkste lessen die het kabinet leert uit de beide evaluaties voor het klimaatbeleid voor het nieuwe Klimaatplan. Tevens ga ik in deze brief in op de verbetering van evaluatie van het klimaatbeleid in de komende jaren. Tot slot zal ik terugkomen op het streven naar meer overzicht bij klimaatuitgaven en enkele moties en toezeggingen daarbij.

1. Lessen voor beleid

Het klimaatbeleid is nu vooral sectoraal gericht, en moet worden gecompleteerd met een stevigere beleidsinzet op systeemvraagstukken en randvoorwaarden op de weg naar klimaatneutraliteit.

Het beleid in het Klimaatplan uit 2019 werd sectoraal ingestoken door aan de hand van indicatieve sectoropgaven voor 2030, met inbreng van partijen in het Klimaatakkoord, beleid te formuleren. De sectoraanpak heeft een grote dynamiek en een succesvolle zoektocht naar CO₂-reductie in het nationale klimaatbeleid op gang gebracht. Sindsdien is gebleken dat de nadruk op de reductiemogelijkheden binnen sectoren alleen niet volstaat. Sectoroverstijgende oplossingen vragen om een sectoroverstijgende aanpak. PBL wijst erop dat de «systeemblik» beter kan worden verankerd.

Voor de sturing binnen en buiten sectoren zijn de ontwikkeling van een duurzaam energiesysteem, koolstofverwijdering en de ontwikkeling van een circulaire economie (grondstoffentransitie) voorbeelden van onderwerpen in het klimaatbeleid die op de beleidsagenda als doorsnijdende pijlers kunnen worden neergezet. Tevens zal bij de uitwerking van transitiepaden in de verschillende sectoren aandacht zijn voor sleutelfactoren vanuit systeemperspectief die bepalend zijn voor de haalbaarheid.

Om beter te kunnen sturen op systeemvraagstukken en randvoorwaarden, is een goede monitoring van het klimaat- en energiebeleid noodzakelijk. Het is van belang om niet alleen het beleid in de verschillende sectoren te monitoren, maar ook breder naar de systeemvraagstukken op de langere termijn te kijken (transitiemonitoring). Aankomende tijd wordt onderzocht hoe de monitoring van transitierandvoorwaarden beter kan worden ingericht, en hoe dit een plek kan krijgen in de jaarlijkse verantwoording. Met de ontwikkeling van de Monitor van het Energiesysteem, waarmee we willen verantwoorden en kunnen bijsturen op het energiesysteem, worden hier ook vanuit het energiebeleid al stappen gezet.

De lerende evaluatie wijst erop dat transitiebeleid ook hoge eisen stelt aan de overheid zelf. Het werken aan langetermijn transitieopgaven botst soms met de dagelijkse beleidspraktijk, die sterk op de korte termijn is gericht. Het is volgens PBL van groot belang dat er een gezamenlijke visie is van departementen op de samenhang tussen de sectoropgaven en er een cultuur is van coördinatie en structurele afstemming tussen sectoren en de verantwoordelijke bewindspersonen om samen richtinggevende keuzes daarin te maken. Sinds 2019 wordt binnen de rijksoverheid opgavegericht samengewerkt aan de klimaat- en energieopgaven in toegewezen ambtelijke en ministeriële commissies. Interbestuurlijk vindt deze samenwerking plaats binnen verschillende nationale programma's.

Daarmee is de afgelopen jaren een goed begin gemaakt met het beter verankeren van langetermijnvisie- en beleidsvorming bij overheden. De uitdaging voor de komende jaren is hierop voort te borduren en de lessen van PBL uit de lerende evaluatie in de praktijk beter toe te passen.

Overwegingen van rechtvaardigheid dienen te worden betrokken en geëxpliciteerd bij besluitvorming over (en evaluaties van) het klimaatbeleid, naast overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het beleid in het eerste Klimaatplan was sterk gericht op de inzet van (nationaal) kosteneffectieve oplossingen om het gestelde 2030-doel te halen. Het idee was dat de samenleving het meest gediend was door een aanpak van het klimaatvraagstuk tegen de laagste maatschappelijke kosten.

In het klimaatbeleid is sinds het eerste Klimaatplan meer aandacht gekomen voor overwegingen van rechtvaardigheid. Draagt iedereen wel voldoende bij aan de oplossing? Is het rechtvaardig dat sommige subsidies alleen gebruikt worden door actoren die toch al beschikken over een grote koopkracht? Moeten subsidies niet meer gericht zijn op groepen die subsidies nodig hebben om de gewenste investeringen te doen? Politieke besluitvorming gaat in de kern over afwegingen van rechtvaardigheid. Juist bij klimaatbeleid is het belangrijk om daarover expliciet te zijn. Richting de toekomst is het daarom nodig veel explicieter aan te geven welke keuze er gemaakt is ten aanzien van de verdeling van lusten en lasten als gevolg van het beleid.

Rechtvaardigheid kan als een expliciet uitgangspunt voor (uitkomst van) beleid worden gezien, naast doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo wordt ook duidelijk dat er op basis van rechtvaardigheidsoverwegingen beleidskeuzes gemaakt kunnen worden die vanuit doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid minder effectief zijn. Daarbij kan ook het gevoel geadresseerd worden dat actoren door subsidies «uit de wind» worden gehouden. Het evaluatieonderzoek constateert dat dit ook in evaluaties een centrale plek zou kunnen krijgen. Nu ontbreekt dat aspect dat belangrijk is voor politiek en samenleving in de evaluaties.

Het beleid heeft effectief bijgedragen aan klimaatdoelen. De evaluatoren concluderen dat de inzet van subsidies niet altijd doelmatig is. De optimale beleidsmix verschilt tussen sectoren.

Het evaluatieonderzoek concludeert dat het Nederlandse klimaatbeleid effectief heeft bijgedragen aan de reductie van broeikasgassen. Er kan echter niet worden geconcludeerd dat de inzet van subsidies vanuit financieel oogpunt in alle gevallen ook doelmatig is geweest. Dat betekent dat dezelfde resultaten (in termen van emissiereductie) wellicht met minder publiek geld bereikt hadden kunnen worden.

CE Delft heeft het beleid per sector kernachtig samengevat en tevens gevisualiseerd in beleidskaarten. Tussen sectoren zitten grote verschillen in de ingezette mix van beleidsinstrumenten die verklaarbaar zijn vanuit de specifieke sectorale karakteristieken. Er is daarom geen allesomvattende sturingsfilosofie, aldus de evaluatoren. Het is volgens hen de uitdaging om in de beleidsmix van de sectoren uiteindelijk de juiste balans te vinden tussen (generieke én specifieke) subsidies, beprijzende instrumenten en normerende instrumenten. Daarbij moet ook worden gekeken naar de effecten op overheidsbegroting en lasten van burgers en bedrijven, en de doorwerking op de arbeidsmarkt.

CE Delft concludeert dat er relatief veel gebruik wordt gemaakt van subsidies. Er is voor deze conclusie gekeken naar het aantal subsidie-instrumenten in de beleidsmix. Dit laat zien dat subsidies («de wortel») een belangrijk onderdeel uitmaken van het beleid. Subsidies beogen in sommige gevallen daarbij bij te dragen aan het creëren van draagvlak en acceptatie van het beprijzende en normerende beleid («de stok»). Het kabinet verwacht dat in de huidige fase van de transitie, en in ieder geval gedurende de tijdshorizon van het aankomende klimaatplan, inzet van subsidies nodig zal blijven voor vergroting van de acceptatie van het beleid.

Een goed gerichte, en daarmee doelmatige inzet van publieke middelen is van groot belang. Een belangrijke constatering van de evaluatoren in het evaluatieonderzoek is dat de inzet van generieke subsidie-instrumenten ook partijen steunt die reductiemaatregelen ook zonder subsidie hadden genomen (*free riding*). Vanuit doelmatigheid kan de bijdrage van klimaatsubsidies aan duidelijkere criteria worden gekoppeld om deze *free riding* zoveel mogelijk te voorkomen. Het kabinet tekent hierbij aan dat daarbij zal moeten worden voorkomen dat dit resulteert in hoge uitvoeringskosten en complexe regelingen voor gebruikers.

De afstand tussen klimaatbeleid en samenleving wordt vergroot door een te grote nadruk op technische veranderingen die nodig zijn. Het klimaatbeleid moet dichterbij de leef- en beleevingswereld van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen komen te staan, zodat de energie van de samenleving wordt benut en het eigenaarschap van de transitie wordt vergroot.

Rechtvaardigheid gaat niet alleen over verdeling, maar ook over de wijze waarop de overheid tot klimaatbeleid komt. Hoe de betrokkenheid van en samenwerking met de samenleving zijn georganiseerd bepaalt de procedurele rechtvaardigheid die mensen ervaren. Uit de lerende evaluatie komt naar voren dat de afstand tussen het klimaatbeleid en de samenleving groot is. De technische benadering in beleid van de emissiereductie die nodig is, staat ver af van de leef- en beleevingswereld van veel mensen en ook van sommige bedrijven en maatschappelijke instellingen. Risico is dat mensen afhaken, en groepen in de samenleving geen eigenaarschap voelen.

Het kabinet meent, met PBL, dat meer werk moet worden gemaakt van het maatschappelijk gedragen perspectief op de klimaatopgave, met daarin aandacht voor de bijdrage van het klimaatbeleid aan waarden die mensen belangrijk vinden. De beide evaluaties roepen de overheid op om meer richtinggevende toekomstperspectieven te schetsen.

Het kabinet zet reeds meer in op het zoveel mogelijk betrekken van kennis, ervaring en energie van alle groepen in de samenleving bij de beleidsontwikkeling. Het nieuwe Nationaal Klimaatplatform en het initiatief tot een burgerforum zijn hiervan voorbeelden. Ook in de voorbereidingen op het klimaatplan investeert het kabinet in het betrekken van de samenleving in de verschillende fasen van beleidsvorming. Daarbij wordt ook aangesloten bij de recente adviezen voor het klimaatplan van respectievelijk de Wetenschappelijke Klimaatraad en het Nationale Klimaat Platform³, waarin wordt geadviseerd om collectieve acties te versterken en faciliteren, duurzame keuzes door burgers en consumenten meer te stimuleren en zichtbaar te maken, en meer differentiatie in het beleid te brengen. In het nieuwe klimaatplan zal hieraan opvolging worden gegeven.

³ Advies voor Klimaatplan 2024 | Nationaal Klimaat Platform

2. Lessen voor de evaluatie-agenda van het klimaatbeleid

Transitiebeleid is pionieren. Het evalueren van transitiebeleid, zoals het klimaatbeleid, vraagt om een andere manier van evalueren. Het evalueren van klimaatbeleid dient niet slechts om terug te kijken en over het verleden te verantwoorden, maar vooral ook om te kunnen leren waar beleid moet worden bijgesteld om doelen binnen bereik te brengen. Lerende evaluatiemethoden, waaruit inzichten snel in het beleid kunnen worden toegepast, zijn hiervoor nodig, naast doorlopende monitoring van beleid. Omdat transitiebeleid gekenmerkt wordt door een grote complexiteit en de gelijktijdige inzet van een brede mix van instrumenten, is het bij evaluaties bovendien bij uitstek van belang om niet alleen individuele instrumenten te bezien, maar juist ook de beleidsmix te evalueren, om de interactie tussen beleid te begrijpen.

De lerende evaluatie van PBL en het evaluatieonderzoek door CE Delft zijn de eerste opgabegegerichte evaluaties die zijn uitgevoerd sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet in 2019. Het 5-jaarlijkse, cyclische karakter van de Klimaatwet past bij uitstek in een lerende cultuur van evalueren: lessen kunnen in het nieuwe Klimaatplan direct worden toegepast.

De samenwerking tussen betrokken ministeries op het gebied van evaluatie zal in de komende 5-jaarscyclus worden voortgezet. De evaluatie van instrumenten is daarbij de beleidsverantwoordelijkheid van de verantwoordelijk vakministers voor het klimaatbeleid. Omdat het klimaatbeleid veel instrumenten omvat, zal in de Strategische Evaluatie Agenda prioritering moeten worden aangebracht op de evaluatie van die instrumenten die belangrijk zijn voor toekomstig evaluatieonderzoek naar de mix van instrumenten in het klimaatbeleid.

In lijn met de aanbevelingen in het evaluatieonderzoek zal daarbij ook meer aandacht komen voor het evalueren van normerende instrumenten, en naast doelmatigheid en doeltreffendheid ook worden bezien hoe geëvalueerd kan worden op uitkomsten van beleid uit oogpunt van (principes van) rechtvaardigheid.

3. Integraal overzicht klimaatbeleid en reactie advies Raad van State en onderzoek Algemene Rekenkamer

Bij de behandeling van de tijdelijke wet Klimaatfonds in Eerste en Tweede Kamer zijn een tweetal moties aangenomen die gaan over inzicht en samenhang in klimaatbeleid. Het gaat om: (1) de motie van en toezegging aan de leden Grinwis (CU) en Stoffer (SGP) om overzicht te bieden en samenhang aan te brengen in alle sporen, financiële arrangementen en programma's van het klimaatbeleid⁴ en (2) de motie Holterhues c.s., aangenomen bij de behandeling van de tijdelijke wet Klimaatfonds door de Eerste Kamer, om een inventarisatie te maken van programma's en regelingen die in het verlengde liggen van het Klimaatfonds en om maatregelen te nemen om concurrentie en conflictering hierin tegen te gaan⁵.

Het klimaatbeleid is breed en de afgelopen jaren flink gegroeid. Het omvat inmiddels meer dan driehonderd instrumenten. De vraag om overzicht is daarmee ook begrijpelijk.

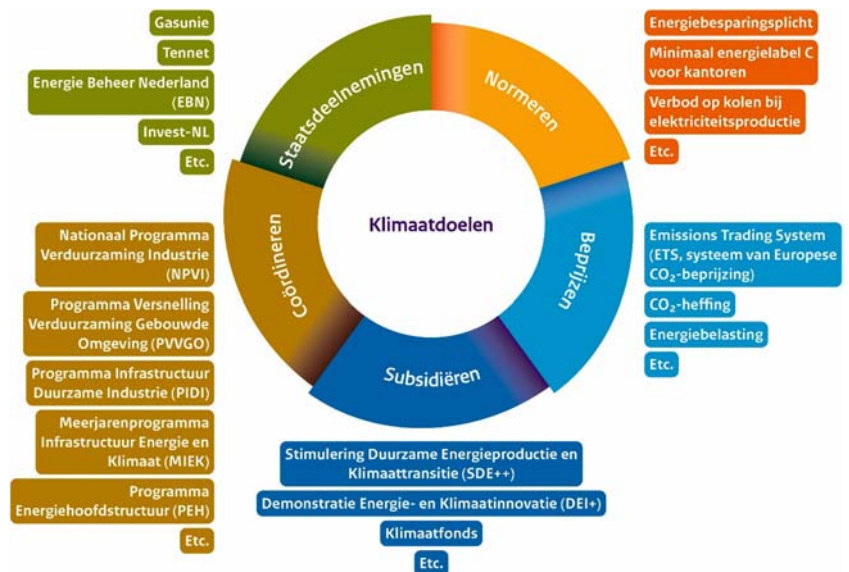
⁴ Kamerstuknummer motie 36 274-45 en toezegging T03793

⁵ Kamerstuknummer 36 274-H

Het Klimaatplan is hét richtinggevend document voor het klimaatbeleid. Het bevat de klimaatdoelen per sector en de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de aankomende tien jaar gericht op het realiseren van de doelen uit de Klimaatwet, zijnde 55% reductie van broeikasgassen in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. De ontwikkeling van een duurzaam energiesysteem is voor emissiereductie dwarsdoorsnijdend voor alle sectoren van belang. Met het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) stuur ik op de ontwikkeling van een klimaatneutraal energiesysteem dat ook betrouwbaar en betaalbaar is. Zoals aangekondigd aan uw Kamer wordt dit verder uitgewerkt in een beleidsagenda.

Om uw Kamer meer inzicht te bieden in de samenhang van het klimaatbeleid is in figuur 1 het klimaatbeleid schematisch weergegeven. Rondom de klimaatdoelen is de beleidsmix van instrumenten weergegeven om deze doelen te realiseren: normeren, beprijzen, subsidiëren, coördineren en staatsdeelnemingen. Ter illustratie zijn bij elke categorie een aantal instrumenten opgenomen die hieronder vallen. Het kabinet streeft naar een optimale beleidsmix samengesteld uit instrumenten uit deze categorieën voor de verschillende sectoren, afhankelijk van de specifieke kenmerken van de opgave voor de betreffende sector. Hierbij wordt telkens de juiste balans gezocht tussen de inzet van instrumenten uit deze categorieën. In het bijgevoegde syntheseonderzoek staan sectorale beleidskaarten die de doelen en beleidsmix per sector en overkoepelend visueel samenvatten, zie ook bijlage 1. Hierbij worden de vijf sectoren waarlangs ook het klimaatplan is geordend onderscheiden, zijnde de gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw & landgebruik en elektriciteit.

Figuur 1: schematische weergave van het klimaatbeleid



Met *normering* dwingt de overheid gedragsverandering die nodig is voor een klimaatneutrale samenleving af via wet- en regelgeving. Zo kunnen standaarden waar producten en diensten aan moeten voldoen worden ingesteld en kan vervuילend gedrag worden verboden. Met normering wordt geborgd dat de emissiereductie daadwerkelijk plaatsvindt.

Onder *beprijzen* vallen zowel emissiehandelssystemen als belastingen. Bij emissiehandelssystemen, zoals het ETS en de CO₂-heffing, kan door het handhaven van een plafond met verhandelbare emissierechten ook worden geborgd dat de emissiereductie daadwerkelijk plaatsvindt. Bij het

financieel belasten van vervuilend gedrag, zoals de energiebelasting, is het afhankelijk van de mate waarin de vraag verandert na een prijsverandering of gedragsverandering plaatsvindt.

Door te *subsidiëren* wordt gedragsverandering die nodig is voor een klimaatneutrale samenleving gestimuleerd. Dit kan de ontwikkeling van innovatieve technieken versnellen en/of de betaalbaarheid van duurzame alternatieven verbeteren.

Bij beleidsaanpakken die *coördineren* wordt veelal gebruikgemaakt van programma's om door het nemen van regie te sturen op het bereiken van gewenste uitkomsten. Dit kunnen ook publiek-private programma's zijn om samen te werken en afspraken te maken met verschillende partijen, waaronder overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een voorbeeld van een sectoraal coördinatieprogramma is het Nationaal Plan Verduurzaming Industrie (NPVI), dat is opgesteld om coördinatieproblemen tussen grote producenten en verbruikers van energie aan te pakken⁶. Een ander voorbeeld is het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVVGO). Het programma Infrastructuur Duurzame Industrie (PIDI), Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH) zijn voorbeelden van dwarsdoorsnijdende programma's specifiek op het gebied van energie-infrastructuur. Deze programma's zijn gericht op het oplossen van systeem- en transitiefalen, zoals het «kip-ei-probleem». In die gevallen kunnen wederkerige bindende afspraken ervoor zorgen dat onzekerheden over en weer afnemen waardoor investeringsbeslissingen wel worden genomen.

Om publieke belangen te borgen kan de overheid ook via het aandeelhouderschap invloed uitoefenen op de koers van ondernemingen. Met *staatsdeelnemingen* werken Gasunie, TenneT en Energie Beheer Nederland (EBN) aan infrastructuur voor verduurzaming van het energiesysteem. Dit wordt gefinancierd met behulp van het eigen vermogen en de tarieven die zij in rekening brengen voor beheer van het net. Voor specifieke uitbreidingen zoals een grote uitbreiding van het elektriciteitsnet kan het Rijk daarnaast besluiten een extra kapitaalstorting te doen of een lening te verstrekken vanuit de Rijksbegroting. Voor Invest-NL is bij oprichting een kapitaalstorting gedaan met behulp waarvan deze staatsdeelneming financiering kan bieden voor innovatieve ondernemingen die van belang zijn voor de klimaattransitie.

Beleidsmix per sector

Het is belangrijk dat bij de keuze voor een beleidsmix goed naar de specifieke context wordt gekeken, zowel nationaal als internationaal. Met normeren en beprijzen worden heldere kaders gesteld voor bedrijven wat de investeringszekerheid bevordert en innovatie stimuleert. Subsidiering gaat daar vaak aan vooraf om te zorgen dat de nodige innovatie tot stand komt en de randvoorwaarden, zoals energie-infrastructuur, op orde zijn, zodat burgers en bedrijven ook voldoende handelingsperspectief hebben. Bijvoorbeeld om innovatieve energie-efficiëntieprojecten met terugverdientijden die nu nog ver boven de verplichtende norm liggen tot stand te brengen of de opschaling van groene waterstof waarbij normering pas over enkele jaren in werking kan treden omdat er nog onvoldoende aanbod is om te normeren. Op het moment dat technieken een leercurve hebben doorlopen en goedkoper zijn geworden, kan normering en/of beprijzing doorgaans een steeds groter aandeel in de beleidsmix krijgen.

⁶ CE Delft, Syntheseonderzoek klimaatbeleid, Delft, 2024, p. 31.

Het is daarmee vaak én én bij klimaatbeleid: subsidies om nieuwe technieken mogelijk te maken en normering en beprijzing voor marktcreatie.

Inventarisatie regelingen en additionaliteit Klimaatfonds

De motie Holterhues c.s. vraagt om, indien blijkt dat sprake is van concurrentie en conflictering tussen maatregelen actie te ondernemen om dit tegen te gaan. Ik heb op basis van het evaluatieonderzoek of anderszins geen signalen dat sprake is van concurrentie of conflictering van maatregelen. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de instrumenten complementair zijn aan elkaar en aangrijpen aan op verschillende knelpunten. Uit het onderzoek blijkt verder dat de combinatie van subsidies en beprijzing breed wordt toegepast, effectief is en een versterkend effect heeft, maar dat er vooralsnog relatief weinig ingezet is op normerende instrumenten. Enerzijds kan dit verklaard worden doordat de transitie op bepaalde beleidsterreinen nog in de beginfase zit en subsidies vooral in de innovatiefase en eerste marktintroductie een rol spelen, terwijl beprijzing en normering bij een toenemend marktaandeel voor versnelling in de transitie zorgt. Anderzijds kan de relatief sterke inzet op klimaatsubsidies ook ontstaan vanuit de aanname dat het inzetten van beprijzing vaak niet kan rekenen op maatschappelijk draagvlak, en dat daardoor ook de inzet van subsidies nodig is om ongewenste neveneffecten van de beprijzing te kunnen mitigeren.

Additionaliteit Klimaatfonds t.o.v. anders regelingen en fondsen

Met het Klimaatfonds worden nieuwe uitgaven voor specifieke maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan mogelijk gemaakt. Zoals eerder toegelicht door de Minister van Financiën heeft het Klimaatfonds daarmee een doelstelling die verschilt van de doelstellingen van Invest-NL en het Nationaal Groeifonds (NGF)⁷. Invest-NL heeft daarnaast ook een wezenlijk andere aard omdat het een staatsdeelneming is en gericht op revoluerende financiering en niet op subsidiëring van onrendabele toppen. Het Klimaatfonds heeft op basis van de Instellingswet als doel om middelen beschikbaar te stellen voor maatregelen om de broeikasgasreductiedoelen te kunnen behalen. Hierbij ligt de nadruk op opschaling van nieuwe technieken om een broeikasgasneutrale elektriciteitsvoorziening en verduurzaming van de gebouwde omgeving en de industrie mogelijk te maken. Hiermee verschilt het Klimaatfonds van de SDE++, die op uitrol van marktrijpe technieken is gericht en dus op een later stadium van technologische ontwikkeling.

Monitoring

De voortgang van beleid wordt jaarlijks gemonitord via het Dashboard Klimaatbeleid (www.dashboardklimaatbeleid.nl) en de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van PBL. Over de voortgang van het klimaatbeleid wordt door het kabinet in de Klimaatnota verantwoording afgelegd aan uw Kamer. Met ingang van 2024 zal aanvullend op de monitoring van het klimaatbeleid ook een monitor van het energiesysteem worden gepubliceerd en zal het kabinet in de Energienota verantwoording afleggen over het energiebeleid. In Europa wordt over de voortgang van het klimaat- en energiebeleid gerapporteerd in de Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK)-cyclus. Om de jaarcyclus van monitoring en verantwoording te vergemakkelijken is met ingang van 2024 een *workflowtool* (centrale database) in gebruik genomen, uitgevoerd door

⁷ Kamerstuk 35 925-IX-33.

RVO en in samenwerking met PBL. Het kabinet werkt aan ontsluiting van deze beleidsinformatie in het online Dashboard Klimaatbeleid.

Consistentie overzichten klimaatuitgaven

Over de uitgaven en inkomsten die gepaard gaan met het klimaatbeleid wordt op verschillende plaatsen gerapporteerd. De Miljoenennota bevat het totaalplaatje, met in de bijlage zowel het overzicht van de klimaatuitgaven als de milieugerelateerde inkomsten. Het overzicht van de klimaatuitgaven vindt zijn oorsprong in de EZK-begroting en bijbehorende departementale begrotingen en wordt ook opgenomen in de Klimaatnota.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek van 23 januari 2023, dat de overzichten van de klimaatuitgaven die de Kamer ontvangt niet altijd consistent zijn doordat verschillende overzichten onderling afwijken en definities ontbreken van wat meetelt als klimaatuitgaven. In de kabinetsreactie op het onderzoek heb ik als gevolg van deze acties toegelicht dat het kabinet voortaan de volgende definitie voor klimaatuitgaven hanteert: *«Klimaatuitgaven zijn alle uitgaven die als hoofddoel hebben om bij te dragen aan het nationale klimaatbeleid gericht op de reductie van broeikasgassen en de verduurzaming van de energievoorziening. Hierbij kan het gaan om uitgaven gericht op de productie en het gebruik van broeikasgasneutrale energie, op energiebesparing, op directe beperking van uitstoot van broeikasgassen of om vastlegging van broeikasgassen.»*

Verder heb ik hierbij een aantal uitgangspunten van het kabinet geëxpliciteerd, waaronder dat fiscale regelingen (o.a. belastingkortingen) die onder de definitie vallen worden opgenomen in het overzicht van klimaatuitgaven net als nieuwe kapitaalstortingen aan deelnemingen of nieuwe bijdragen aan medeoverheden, en toegezegd dat in het vervolg op eenduidige wijze gerapporteerd wordt in de verschillende departementale begrotingen, Miljoenennota en Klimaatnota. Het eerstvolgende moment hiervoor is aankomende Prinsjesdag.

Klimaatinclusief begrotingsbeleid

De Raad van State (RvS) adviseerde om het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek stapsgewijs klimaatinclusief te maken en klimaat onderdeel van de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te maken. De RvS acht het noodzakelijk een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren waar klimaatadaptatie en -mitigatie onderdeel van zijn en dat onder gezamenlijke verantwoordelijkheid valt van de Minister van Financiën en mij. De RvS beschrijft de volgende elementen van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk:

- Meer inzicht in de (toekomstige) budgettaire gevolgen van klimaatverandering;
- brede definities en classificatie van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methoden;
- transparantie in de begroting, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht; onder meer door een apart uitgavenkader Klimaat te overwegen; en
- goede begrotingsverantwoording en verslaglegging.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de RvS ter harte bij het verder verbeteren van het inzicht in de budgettaire gevolgen van klimaatverandering en goede begrotingsverantwoording en verslaglegging hieromtrent. In reactie op de aanbevelingen van de RvS zegt het kabinet twee aanpassingen met betrekking tot de overzichten van klimaatuitgaven- en inkomsten toe.

1. Overzicht klimaatgerelateerde inkomsten Miljoenennota
Met de Minister van Financiën heb ik onderzocht of het mogelijk is om het overzicht van milieugerelateerde belastingen aan te passen naar een overzicht van specifiek klimaatgerelateerde belastingen. Wij hebben afgesproken hier al aankomende begroting mee te starten. Op basis van dit onderzoek expliciteert het kabinet hierbij een soortgelijke definitie van klimaatgerelateerde belastingen als bij het overzicht in de begroting voor de klimaatuitgaven, i.e. *«belastingen die, naast het zorgen van inkomsten voor de schatkist, als hoofddoel hebben om bij te dragen aan het nationale klimaatbeleid gericht op de reductie van broeikasgassen en de verduurzaming van de energievoorziening. Hierbij kan het gaan om belastingmaatregelen die ook zijn gericht op de productie en het gebruik van broeikasgasneutrale energie, op energiebesparing, op directe beperking van uitstoot van broeikasgassen of om vastlegging van broeikasgassen»*. Het op basis van deze definitie samengestelde overzicht van klimaatgerelateerde belastingen zal in de komende Miljoenennota worden opgenomen in de bijlage met het integraal overzicht klimaat. In aanvulling hierop zal, zoals eerder toegezegd aan uw Kamer in de Miljoenennota, jaarlijks een overzicht van de zogenoemde fossiele subsidies worden opgenomen. Daarnaast zal ik samen met de Minister van Financiën zorgdragen dat in de Voorjaarsnota en de Miljoenennota jaarlijks een korte, integrale toelichting op de belangrijkste financiële ontwikkelingen rond het klimaatbeleid wordt gegeven. In het Financieel Jaarverslag Rijk zal overeenkomstig met het integrale beeld in de begroting ook integraal verslag worden gedaan van het klimaatbeleid.
2. Verbreding overzicht Klimaatuitgaven naar adaptatie
Het overzicht van klimaatuitgaven in de EZK-begroting en de Klimaatnota betreft de uitgaven voor het klimaatmitigatiebeleid. Ik heb eerder toegezegd dat ik samen met de Minister van IenW zou zorgen voor een overzicht waarin ook klimaatadaptatie beter wordt meegenomen. Naar aanleiding van deze toezegging en het advies van de RvS heb ik met de Minister van IenW verkend of het mogelijk is om een overzicht van alle uitgaven voor het klimaatadaptatiebeleid te bieden. Omdat een dergelijk overzicht op dit moment nog niet voor handen is, hebben we afgesproken om vanaf de begroting voor 2026 te starten met het maken van een overzicht t.a.v. de uitgaven aan adaptatie, om zo uiteindelijk te komen tot een breder overzicht. Overigens hebben de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Economische Zaken en Klimaat gezamenlijk opdracht gegeven tot het uitvoeren van een quick scan om de belangrijkste meekoppelkansen en potentiële dilemma's tussen klimaatadaptatie- en mitigatie in beeld te brengen. Deze is op 26 april 2024 gepubliceerd⁸.

Het kabinet kiest ervoor zich met de overzichten te beperken tot de inkomsten en uitgaven die direct gerelateerd zijn aan de klimaatdoelen en kiest er op dit moment vanwege de uitvoeringslasten en foutgevoeligheid van een dergelijke systematiek niet voor om zoals de RvS voorstelt brede definities en classificaties van uitgaven en inkomsten op te stellen gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methoden. Het kabinet laat daarnaast het overwegen van een apart uitgavenplafond, eveneens een aanbeveling van de RvS, aan een volgend kabinet. Uitgaven van klimaat worden momenteel vanuit verschillende departementale begrotingen gedaan. Een apart uitgavenplafond Klimaat zou daardoor een herschikking van de departementale verantwoordelijkheden inhouden en het zou uitvoeringstechnisch ingewikkeld zijn om op een dergelijk plafond te sturen. Daarnaast adviseert de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte juist

⁸ Witteveen+Bos (2024). *Klimaatmitigatie en -adaptatie. Quickscan interacties en handelingsperspectief*.

om de deelplafonds af te schaffen, omdat daar in de praktijk niet op wordt gestuurd.

Het kabinet is het met de RvS eens dat meer inzicht nodig is in de gevolgen van klimaatverandering voor de overheidsfinanciën en de economie op lange termijn. Zoals een recente studie van het CPB⁹ laat zien, zullen de kosten van het klimaatmitigatiebeleid, het klimaatadaptatiebeleid en de schade door klimaatverandering in de toekomst waarschijnlijk verder toenemen. De besluitvorming is erbij gebaat dat deze kosten zoveel mogelijk integraal worden gezien zodat een goed geïnformeerde afweging kan worden gemaakt met betrekking tot de intergenerationele verdeling van lasten. In het nieuwe Klimaatplan zal aandacht worden besteed aan de «cost of inaction», de extra kosten in de toekomst door het uitstellen van mitigatiebeleid. Ten behoeve van dit Klimaatplan, dat eens in de vijf jaar moet worden opgesteld en betrekking heeft op de eerstvolgende tien jaren, laat het kabinet daarnaast een Impact Assessment uitvoeren naar de gevolgen van het klimaatbeleid voor onder andere de investeringsbehoefte en de financiële positie van huishoudens, bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden. Hiermee kan ook meer inzicht worden verkregen in financiële gevolgen die buiten de Rijksbegroting optreden zoals mogelijke verhogingen van de tarieven van netbeheerders in verband met uitbreiding van het net¹⁰. Het kabinet zal zoveel mogelijk gebruikmaken van de informatie uit de verschillende hier genoemde trajecten bij het opstellen van de begrotingsstukken voor de hoofdbesluitvormingsmomenten, voor zover deze informatie beschikbaar is op die momenten. Tot slot is het kabinet voornemens aanvullend hierop met het CPB te verkennen of en hoe klimaatverandering in de houdbaarheidsanalyses van de overheidsfinanciën kan worden meegenomen.

Hiermee geef ik invulling aan de motie Grinwis/Stoffer¹¹ en mijn toezeggingen aan de leden Perin-Gopie en Baumgarten¹². Ter afsluiting wil ik het belang van eenduidige overzichten onderstrepen. Zoals beschreven in deze brief lopen er een flink aantal acties om dit te verbeteren. Ik ben partijen erkentelijk voor hun meedenken hierop.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

⁹ Centraal Planbureau (2023). Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten, september 2023

¹⁰ Deze vraag loopt ook mee in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur.

¹¹ Kamerstuk 36 274-45

¹² Respectievelijk de toezegging bij de behandeling van de EZK-begroting 2024 in de Eerste Kamer om een brief te sturen over wat het kabinet doet met de aanbevelingen van de Raad van State bij de Miljoenennota 2024 over klimaatinclusief begroten en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de overzichten van klimaatuitgaven in de Rijksbegroting (nr. T03797) en de toezegging bij de behandeling van de tijdelijke wet Klimaatfonds in de Eerste Kamer om samen met de Minister van IenW te zorgen dat een overzicht waarin ook klimaatadaptatie beter wordt geschetst wordt toegevoegd aan de Klimaatnota (nr. T03791)