

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 400

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2019

Afgelopen juni heeft het kabinet het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342), dat met de inbreng van ruim 100 partijen tot stand is gebracht, aan uw Kamer gestuurd. Nationaal heeft het kabinet zich een ambitieus doel gesteld om in 2030 de broeikasgassen in Nederland met 49% te reduceren, ten opzichte van 1990. We pleiten in Europa voor een broeikasgasreductie van 55% in 2030. De inzet van het kabinet is om met de borgingssystematiek die is opgenomen in de Klimaatwet en de afspraken uit het Klimaatakkoord, deze opgave te realiseren op een wijze die voor iedereen haalbaar en betaalbaar is. Alle partijen zijn inmiddels aan de slag om de gemaakte afspraken uit te voeren. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om het doelbereik in het oog te houden.

De afspraken uit het Klimaatakkoord strekken zich over een tijdspanne van 10 jaar, dat is de periode waarbinnen het doel van 49% gerealiseerd moet worden. Tussentijdse bijstelling van de afspraken kan nodig blijken om dit doel te realiseren. De klimaatwet schrijft een cyclus voor waarop deze bijsturing plaatsvindt: het kabinet zal deze borgingssystematiek strak bewaken en uitvoeren. Als onderdeel van de borgingssystematiek brengt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) jaarlijks de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uit, waarmee het doelbereik van 49% wordt gemonitord.

Bijgaand ontvangt u de eerste KEV, de aanvullende Klimaatakkoordnotitie van het PBL en de notitie van het Centraal Planbureau (CPB)¹. De KEV2019 geeft voor 2020 en 2030 inzicht in het doelbereik voor hernieuwbare energie, energiebesparing en CO₂-reductie. In de KEV2019 kon een groot deel van het Klimaatakkoord nog niet verwerkt worden. Daarom geeft de Klimaatakkoordnotitie, in aanvulling op de KEV2019, aan wat het effect is van het Klimaatakkoord op het kunnen realiseren van 49% reductie in

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2030. Daarbij moet wel worden bedacht dat het PBL in haar berekeningen niet alle afspraken heeft kunnen meenemen; de maatregelen die het kabinet in het kader van het Urgenda-vonnis reeds heeft aangekondigd, leveren nog een aanvullende reductie. Daarnaast heeft het stimuleren van elektrische auto's een potentiële CO₂-winst.

Hiermee heeft het kabinet inzicht in zowel het effect van het Klimaatakkoord richting 2030, als een geactualiseerd inzicht inzake de doelstelling voor hernieuwbare energie en de uitvoering van het Urgenda-vonnis in 2020. Gezien de onderlinge samenhang wordt u in deze brief op elk van deze onderwerpen geïnformeerd.

Samenvatting conclusies en appreciatie

De uitkomsten van berekeningen van het PBL en de appreciatie van het kabinet daarop zijn als volgt samen te vatten:

- De opgave in megatonnen van 48,7 Mton, die in 2018 aan het begin van het Klimaatakkoord op basis van de NEV2017 was vastgesteld om het doel van 49% reductie in 2030 te realiseren, kan worden gehaald. De berekeningen van het PBL laten zien dat de afspraken uit het Klimaatakkoord een forse extra emissiereductie realiseren ten opzichte van het Ontwerp-Klimaatakkoord. Daarmee constateert het kabinet dat de sectortafels hun bijdrage hebben geleverd.
- De opgave om het doel te halen is op basis van de geactualiseerde ramingen echter groter geworden: sinds de start van de gesprekken over het Klimaatakkoord begin 2018, hebben diverse factoren namelijk gezorgd voor een hogere verwachte CO₂-emissie in 2030. De berekeningen laten mede hierdoor zien dat het doel van 49% emissiereductie (ten opzichte van de doorrekening in maart) per saldo niet dichterbij komt: het pakket leidt naar verwachting tot 43–48% emissiereductie in 2030². Dit wordt vooral veroorzaakt door factoren die buiten de invloedssfeer van het kabinet liggen, zoals fluctuaties als gevolg van aangepaste ramingen van brandstof- en CO₂-prijzen richting 2030, actuele inzichten in de elektriciteitsmarkt en wijzigingen in statistieken en ramingen. Daarbij moet wel worden bedacht dat het PBL in haar berekeningen niet alle afspraken heeft kunnen meenemen; de maatregelen die het kabinet in het kader van het Urgenda-vonnis reeds heeft aangekondigd, leveren nog een aanvullende reductie. Daarnaast heeft het stimuleren van elektrische auto's een potentiële CO₂-winst.
- Het kabinet is vastbesloten om het in de Klimaatwet vastgelegde doel van 49% te halen. De opgaven (in megatonnen) die bij het begin van het Klimaatakkoord voor de diverse sectoren zijn vastgesteld zullen daartoe indien nodig worden verhoogd; instrumenten die in het Klimaatakkoord voor de diverse sectoren zijn vastgesteld, zullen zo nodig worden verzwakt. Hiervoor wordt aangesloten bij het borgingsstelsel uit de Klimaatwet.
- Schommelingen in de ramingen van CO₂-uitstoot zijn een gegeven. Elk jaar zullen fluctuaties optreden, die het doelbereik in 2030 zowel verder weg als dichterbij kunnen brengen. Dit betekent niet dat er elk jaar bijgestuurd moet worden: het is van belang dat er een balans bestaat tussen tijdig (bij)sturen op het doelbereik en het voeren van evenwichtig beleid op de langere termijn. Het borgingsstelsel dat in de Klimaatwet is vastgelegd, met een vast ritme voor bijsturing (iedere twee en vijf jaar), houdt hier rekening mee.
- Voorafgaand aan een dergelijke wijziging van de reductieopgave zal het PBL – net als dat gebeurd is voorafgaand aan het Klimaatakkoord – worden gevraagd aan te geven wat de geëigende, meest kosteneffectieve

² Bij de doorrekening van het ontwerpklimaatakkoord verwachtte het PBL dat de afspraken zouden leiden tot een emissiereductie van 43–51% in 2030.

tieve verdeling over de sectoren is, zodat elke sector zijn passende aandeel levert. In de KEV2020, wanneer voor het eerst een integrale doorrekening van alle maatregelen plaatsvindt, zal het kabinet kritisch bezien of het doel van 49% binnen bereik blijft.

- Het kabinet zet grote stappen om het doel van 49% CO₂-reductie te halen en de gewenste bijdrage te leveren aan het Europese doel voor hernieuwbare energie en energiebesparing. De berekeningen van het PBL laten echter ook zien dat voor 2020 nog extra inzet nodig is. Met de maatregelen voor het oplossen van de stikstofproblematiek, een aanvullend maatregelenpakket op het gebied van hernieuwbare energie en de uitvoering van het Urgenda-vonnis, wil het kabinet onverkort de afgesproken doelstellingen halen.
- Bovengenoemd aanvullend maatregelenpakket bevat maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan de opgaven, zowel op korte termijn, als op de lange termijn. Een belangrijk onderdeel van dit aanvullende maatregelenpakket is een extra ronde van de SDE+ begin 2020 om de realisatie van projecten voor hernieuwbare energie te versnellen. Ook richt het aanvullende maatregelenpakket zich op de versnelde uitrol van zon-PV op daken, en een versnelde uitrol van hernieuwbare energie op Rijksgronden.

Leeswijzer

In deze brief geeft het kabinet een appreciatie op de doorrekeningen van het PBL en CPB. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- A. Een toelichting op het stelsel voor de borging en uitvoering van het klimaatbeleid, zoals vastgelegd in de Klimaatwet, inclusief het ritme waarmee de komende jaren over de voortgang van het klimaatbeleid wordt gerapporteerd en bijsturing op gemaakte afspraken plaatsvindt.
- B. De conclusies van de KEV2019 en de Klimaatakkoordnotitie voor het doelbereik 2020 en 2030, inclusief de appreciatie van het kabinet.
- C. Een toelichting op het aanvullende maatregelenpakket. Deze maatregelen hebben betrekking op het aandeel hernieuwbare energie, energiebesparing en CO₂-reductie in 2020 en 2030.
- D. Vervolgproces.

A. Klimaatwet: stelsel voor borging, monitoring en bijstelling van het klimaatbeleid

Het kabinet is gehouden aan de borgingscyclus uit de Klimaatwet. Tegen die achtergrond duidt het kabinet de resultaten van de KEV2019 en de aanvullende notitie in het tweede deel van deze kabinetsappreciatie. Allereerst wordt hier het stelsel voor de borging, monitoring en bijstelling van het klimaatbeleid toegelicht.

Klimaatwet

In de Klimaatwet is vastgelegd op welke manier en in welk ritme de invulling, borging, monitoring en bijsturing van het klimaatbeleid plaatsvindt, om ervoor te zorgen dat het doel van 49% CO₂-reductie in 2030 wordt gerealiseerd. In de wet is het streefdoel voor 49% reductie in 2030 (t.o.v. 1990) vastgelegd. Volgens de wet dient het kabinet elke 5 jaar een Klimaatplan vast te stellen, waarin de maatregelen zijn opgenomen om de 49% reductie te realiseren; dit betreft alle maatregelen die in het kader van het beleid gericht op klimaatmitigatie, zowel in het kader van het Klimaatakkoord als daarbuiten. Tevens is in de Klimaatwet vastgelegd op welke momenten er gerapporteerd wordt over de voortgang van het Klimaatbeleid (monitoring) en op welke manier bijsturing plaatsvindt. In de toelichting bij de wet wordt hierbij opgemerkt dat er niet jaarlijks een heroverweging van het klimaatbeleid moet plaatsvinden, aangezien het

meeste klimaatbeleid meerjarig is en de cijfers over het klimaatbeleid jaarlijks fluctueren. Daarom is in de wet een cyclus opgenomen, die de balans vindt tussen het sturen op doelbereik van 49% CO₂-reductie en het voeren van evenwichtig beleid op de langere termijn.

Cyclus van monitoring en bijsturing

Jaarlijks

Zoals voorgeschreven in de wet zal het kabinet vanaf volgend jaar jaarlijks in de Klimaatnota rapporteren over de voortgang van de beleidsafspraken en de prognose van het doelbereik. De Klimaatnota wordt opgesteld op basis van de eveneens in de wet vastgelegde KEV, die jaarlijks dient te verschijnen. Naast de KEV verschijnt jaarlijks ook de Voortgangsmonitor. Met de KEV wordt inzicht gegeven in (onder andere) de verwachte CO₂-reductie richting 2030, met de Voortgangsmonitor wordt de voortgang van het klimaatbeleid gemonitord, inclusief de gemaakte afspraken uit het Klimaatakkoord.

Met de Klimaatnota, Voortgangsmonitor en de KEV geeft het kabinet dus jaarlijks een actueel inzicht in de voortgang van het klimaatbeleid en realisatie van het doelbereik³. Indien uit de Voortgangsmonitor blijkt dat afgesproken maatregelen door betrokkenen niet of niet afdoende worden uitgevoerd, is directe actie noodzakelijk. Hiertoe worden sectorale uitvoeringsoverleggen en een Voortgangsoverleg ingesteld, waarin partijen elkaar direct kunnen aanspreken op de uitvoering van het beleid. In bijlage 1 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen op welke wijze deze uitvoeringsstructuur vorm krijgt.

Elke twee jaar

Daarnaast schrijft de Klimaatwet voor dat iedere twee jaar na de vaststelling van het Klimaatplan over de voortgang van de uitvoering wordt gerapporteerd in de Voortgangsrapportage. Op basis hiervan moeten bestaande maatregelen worden geïntensiveerd en/of extra maatregelen worden genomen als daartoe aanleiding is in het licht van de doelstellingen van de Klimaatwet. Dit is in 2021 voor het eerst aan de orde. Het kabinet beoordeelt op dat moment op basis van de KEV2021 en de Voortgangsmonitor of de beleidsinzet in lijn is met het realiseren van de (sectorale) opgaven in Megaton uit het Klimaatakkoord.

Elke vijf jaar

Tot slot schrijft de Klimaatwet voor dat iedere vijf jaar een herijking van de opgave plaatsvindt. Dat is het moment waarop de eventueel resterende opgave om 49% te reduceren over de sectoren – indien nodig – opnieuw zal worden verdeeld. Het kabinet zal dus in 2023 beoordelen hoe een eventuele restopgave tot 49% over sectoren kan worden verdeeld. De daadwerkelijke herijking en het bijbehorende beleid om deze opgave te behalen, belandt in de herziening van het Klimaatplan in 2024.

In onderstaand overzicht is deze borgingscyclus schematisch weergegeven:

³ In de Klimaatnota wordt separaat ingegaan op de doelstellingen van het Energieakkoord.

		'19	'20	'21	'22	'23	'24
Jaarlijks	Evt. bijsturing van de uitvoering van afspraken door partijen <i>Monitoring en rapportage:</i> <i>KEV (PBL), Voortgangsmonitor en Klimaatnota</i>		X	X	X	X	X
Elke 2 jaar	Bijstelling van beleid – evt. extra maatregelen indien nodig voor doelbereik Klimaatwet <i>Monitoring en rapportage:</i> <i>KEV (PBL), Voortgangsmonitor, Voortgangsrapportage en Klimaatnota</i>			X		X	
Elke 5 jaar	Herijking van de opgave, verdeling van resterende opgave over sectoren en eventueel nemen van aanvullende en/of nieuwe maatregelen. <i>Monitoring en rapportage:</i> <i>KEV (PBL), Voortgangsmonitor, Klimaatnota en Klimaatplan</i>	X					X

B. Conclusies 2030 en 2020 o.b.v. KEV2019 en de Klimaatakkoordnotitie

De KEV2019 en de aanvullende notitie(s) bevatten de prognoses van onder andere de CO₂-emissies in Nederland voor 2020 en 2030. De prognoses geven daarmee een belangrijk inzicht waar we staan bij de start van de uitvoering van het Klimaatakkoord en de voortgang van de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Ze geven daarnaast inzicht in de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020.

Dit jaar publiceert het PBL (eenmalig) een aanvullende Klimaatakkoordnotitie, omdat in de KEV2019 alleen de maatregelen zijn meegenomen die voor 1 mei bekend waren (zoals het beëindigen van elektriciteitsproductie op basis van kolen per 2030). In de aanvullende notitie heeft het PBL inzichtelijk gemaakt hoe de aanpassingen in het Klimaatakkoord ten opzichte van het Ontwerp-Klimaatakkoord uit december 2018 zich vertalen in het doelbereik. De aanvullende notitie geeft een goede indicatie of de afspraken het gewenste effect kunnen leveren. Een integrale doorrekening zal plaatsvinden bij de KEV2020.

Hieronder ga ik in op de belangrijkste conclusies uit de KEV2019, de aanvullende Klimaatakkoordnotitie en de conclusies van het CPB:

B1. Doelstellingen 2030

- a) De afspraken van het Klimaatakkoord;
- b) Hernieuwbare energie en energiebesparing in 2030;
- c) Niet ETS en LULUCF-doelstellingen in 2030;

B2. Doelstellingen 2020

- a) hernieuwbare energie;
- b) energiebesparing;
- c) CO₂-reductie (uitvoering Urgenda-vonnis)

B3. Conclusies CPB-notitie

B1. Doelstellingen 2030 – Sectortafels hebben geleverd, maar opgave wordt groter

1a. 2030 – Klimaatakkoord, 49% reductie

De KEV2019 en de aanvullende Klimaatakkoordnotitie laten zien dat de wijzigingen ten opzichte van het Ontwerp-Klimaatakkoord (OKA) naar verwachting een aanvullende reductie realiseren. Het PBL gaf eerder dit jaar aan dat het OKA tot een reductie van 31–52 Mton CO₂ in 2030 zou

leiden. Een gedeelte van dit geraamde effect (ruwweg 20 – 24 Mton), kwam voor rekening van instrumenten die inmiddels al als vastgesteld of voorgenomen beleid zijn meegenomen in het basispad van de KEV2019. Het PBL concludeert dat, in aanvulling op de instrumenten die reeds onderdeel vormen van dit basispad, de potentiële reductie van het Klimaatakkoord circa 20 – 31 Mton bedraagt in 2030. Daar staan echter ook emissietoenames tegenover. Daarmee constateert het kabinet dat de sectortafels hun bijdrage hebben geleverd.

Ondanks dat de tafels aan hun opdracht hebben voldaan en het pakket is versterkt, constateert het PBL dat per saldo het doel van 49% reductie in 2030 niet dichterbij komt. Dit komt volgens het PBL omdat de opgave richting 2030 naar verwachting groter is geworden. Door onder andere bijstellingen van de ramingen van brandstof- en CO₂-prijzen, aanpassingen van statistieken en de veranderingen op de Europese elektriciteitsmarkt, neemt de verwachte uitstoot in 2030 fors toe. Deze factoren liggen veelal buiten de invloedssfeer van het kabinet. Het PBL spreekt van een tegenvaller in de emissies van circa 9 Mton. Dit soort fluctuaties, zowel omhoog als omlaag, zullen van jaar op jaar in elke KEV in de ramingen voor 2030 te zien zijn. Dit beïnvloedt het doelbereik en het kabinet houdt deze veranderingen dan ook nauwlettend in de gaten. De bijsturing hierop is geborgd in de Klimaatwet.

Daarbij moet wel worden bedacht dat het PBL in haar berekeningen niet alle afspraken heeft kunnen meenemen; de maatregelen die het kabinet in het kader van Urgenda reeds heeft aangekondigd, leveren nog een aanvullende reductie. Daarnaast heeft het stimuleren van elektrische auto's een potentiële CO₂-winst. Uit een eerdere PBL-analyse bleek dat als er in 2030 alleen nog elektrische auto's worden verkocht dit tot een CO₂-reductie van 3 tot 5 Mton zou leiden. Dit is de belangrijkste reden waarom het kabinet het streven naar 100% nieuwverkoop in 2030 als ambitie in het Klimaatakkoord heeft opgenomen. Omdat het beleid voor autobelastingen na 2025 nog is niet ingevuld en er geen budgettair kader beschikbaar is, heeft het PBL hier nu geen effect aan toegekend. In het Klimaatakkoord is een integrale evaluatie van het stimuleringspakket in 2024 aangekondigd waarbij aan de hand van de laatste marktontwikkelingen wordt afgewogen welk beleid en maatregelen nodig en wenselijk zijn om dit streven van 100% nul-emissie in de nieuwverkopen in 2030 te realiseren.

In de KEV2020, wanneer voor het eerst een integrale doorrekening van alle maatregelen plaatsvindt, zal het kabinet kritisch bezien of het doel van 49% binnen bereik blijft en of bijsturing van de uitvoering van afspraken door partijen nodig is.

Hieronder worden per sector de belangrijkste uitkomsten toegelicht.

Gebouwde Omgeving

In de Gebouwde Omgeving kan met de afspraken in het Klimaatakkoord de reductie van 3,4 Mton worden gerealiseerd. Ten opzichte van de doorrekeningen van het Ontwerp-Klimaatakkoord zijn een aantal punten aangescherpt, waaronder meer duidelijkheid over het warmtefonds, het woningwaarderingstelsel en de schuif in de energiebelasting. Het PBL stelt nog wel vragen bij de ontwikkeling van de kostenreductie in de bouw en de capaciteit en bevoegdheden van gemeenten in de transitie. Voor het einde van het jaar wordt uw Kamer over deze onderwerpen geïnformeerd.

Mobiliteit

Na een stijging van de CO₂-uitstoot in de mobiliteitssector in de periode 1990–2006, is vanaf 2006 een gestage daling ingezet. De verwachting is dat deze daling doorzet tot 2020, ondanks een forse groei in de mobiliteitsbehoefte en de effecten van accijnsverhogingen in omliggende landen. Deze daling komt voornamelijk door de toegenomen inzet van hernieuwbare energiedragers, met name die van biobrandstoffen. Het PBL heeft berekend dat met het EV-pakket in het klimaatakkoord een effect van 0,5 tot 1,0 Mton reductie van de directe uitstoot van broeikasgassen mag worden verwacht in 2025. In 2024 is een integrale evaluatie van het stimuleringspakket voorzien en zal aan de hand van laatste marktontwikkelingen worden afgewogen welk beleid en maatregelen nodig en wenselijk zijn om het streven van 100% nulmissie in de nieuwverkopen in 2030 te realiseren. Dit wordt mede in relatie tot het onderzoek naar «betalen naar gebruik» gezien.

Industrie

Ook in de industrie wordt de opgave gerealiseerd: het maatregelenpakket dat het kabinet heeft vastgesteld voor de industrie, zorgt ervoor dat 14,3 Mton reductie wordt gerealiseerd. Daarbij is het kabinet verheugd dat het bedrijfsleven, zowel in georganiseerde zin als individuele bedrijven, aan de voorzitter van het Klimaatberaad heeft laten weten graag te willen meewerken aan het bereiken van het centrale doel en het uitvoeren van de afspraken.

Landbouw en landgebruik

Uit de berekening van het PBL blijkt dat landbouw en landgebruik de opgave ruimschoots realiseert. Dit komt omdat in het Klimaatakkoord, in vergelijking met het Ontwerp-Klimaatakkoord, helderheid is gegeven over de beschikbaarheid van middelen. In het algemeen geldt dat de maatregelen meerdere maatschappelijke doelen dienen, en niet alleen het terugdringen van broeikasgasemissies. Daardoor kan met de realisatie van het Klimaatakkoord ook worden bijgedragen aan de omslag naar kringlooplandbouw.

Elektriciteit

Ook de afspraken van de elektriciteitstafel geven invulling aan de door het kabinet gestelde opgave. Uit de analyse van het PBL volgt dat er slechts beperkt onzekerheden zitten in de maatregelen met betrekking tot de productie van elektriciteit. Omdat de voorgestelde instrumenten voor de elektriciteitssector in het Klimaatakkoord daarbij niet wezenlijk anders zijn dan die in het Ontwerp-Klimaatakkoord, verschilt het verwachte doelbereik slechts beperkt. Wel wijst het PBL op de onzekerheden ten aanzien van de ontwikkelingen op de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt, die een grote impact kunnen hebben op de nationale emissies.

In algemene zin geldt dat de ontwikkelingen naar aanleiding van het advies van het adviescollege Stikstofproblematiek – de commissie Remkes – van invloed kunnen zijn op de bestaande afspraken en mogelijk een positieve, versnellende werking kunnen hebben op de realisatie van de sectorambities.

1b. 2030 – Hernieuwbaar en energiebesparing

Om zo kosteneffectief mogelijk invulling te geven aan de klimaatopgave, stuurt het kabinet alleen op CO₂ en zijn er voor 2030 geen bindende nationale doelstellingen op het gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing vastgesteld. Voor 2030 zijn in de EU wel Europese doelen vastgesteld voor het aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing, maar deze zijn niet vertaald naar specifieke nationale doelen. Bij de indiening van hun concept Integrale Nationale Energie en Klimaatplan (INEK), hebben lidstaten een voorstel gedaan voor een bijdrage om dit Europese doel te realiseren. De Commissie heeft vervolgens beoordeeld of de gezamenlijke bijdragen van de lidstaten voldoende zijn voor de Europese doelstelling. Op basis van de concept-INEK's waren de bijdragen van alle lidstaten gezamenlijk onvoldoende. De Commissie heeft aan de individuele lidstaten kenbaar gemaakt wat zij een «redelijke» nationale bijdrage acht en roept op tot verhoging van het ambitieniveau.

Hernieuwbaar in 2030

Voor het EU-doel voor hernieuwbare energie van 32% heeft de Europese Commissie aangegeven een bijdrage van 26% van Nederland redelijk te achten. Nederland toont ambitie en richt zich erop om in ieder geval een aandeel van 27% hernieuwbare energie in 2030 te realiseren. Dit wordt opgenomen in het INEK. De raming van de KEV2019 is dat Nederland in 2030 een aandeel hernieuwbare energie van 25% realiseert (bandbreedte 21%-26%). In de KEV2019 zijn echter nog niet alle maatregelen die aan dit doel bijdragen meegenomen, zoals een van de geplande windparken op zee, verduurzaming van de warmteproductie en een aantal maatregelen uit het Klimaatakkoord die leiden tot energiebesparing. Het aandeel hernieuwbare energie zal daarmee uiteindelijk hoger uitvallen dan in de KEV2019 wordt geraamd en de bijdrage van 27% zal daarmee worden behaald.

Energiebesparing in 2030

Op gebied van energiebesparing geldt een Europese doelstelling voor 2030 van 32,5%. Nederland kiest ervoor om zijn bijdrage aan deze Europese doelstelling te doen op basis van het primaire energieverbruik in 2030. Hierbij streeft Nederland naar een primair energieverbruik van 1950 petajoule in 2030 (exclusief verbruik voor niet-energetische doeleinden). Deze bijdrage zal in het INEK worden opgenomen. In termen van finaal energieverbruik wordt deze bijdrage vertaald in een verwacht finaal energieverbruik van 1837 petajoule in 2030. Dit is volgens de Europese Commissie een redelijke bijdrage voor Nederland. De KEV2019 concludeert dat voor deze gewenste besparing nog een aanvullende beleidsopgave vereist is. Deze opgave wordt naar verwachting volledig gerealiseerd met de uitvoering van maatregelen uit het Klimaatakkoord, zoals de wijkgerichte aanpak in de gebouwde omgeving, de CO₂-heffing in de industrie en de verbreding van de SDE+.

1c. 2030 – Niet-ETS en LULUCF doelstelling

Op basis van Europese verplichtingen moet Nederland de emissies in de niet-ETS-sectoren (landbouw, gebouwde omgeving, mobiliteit) in 2030 met 36% reduceren ten opzichte van 2005 en geldt voor de LULUCF⁴-sector een «no-debit-rule». Het huidige pakket is naar verwachting voldoende om aan de LULUCF-verplichting te voldoen. Met het realiseren van de 49% doelstelling in 2030 wordt naar verwachting ook de non-ETS

⁴ Land Use, Land-Use Change and Forestry

doelstelling gerealiseerd. Om te anticiperen op de uitkomst van de lopende discussies over de ophoging van het Europese doel naar 55%, zal het kabinet nog dit jaar besluiten over de optie om in de periode 2021–2030 extra niet-ETS-ruimte te reserveren door minder ETS-rechten te veilen.

B2. Doelstellingen 2020: aanvullende maatregelen nodig

Naast inzicht in de verwachte uitstoot voor 2030, bevat de KEV2019 ook een raming van het aandeel hernieuwbare energie, de CO₂-reductie en de energiebesparing in 2020. Hieronder worden de conclusies van de KEV2019 op de 2020 doelstellingen toegelicht. In deel C van deze brief wordt ingegaan op welke acties het kabinet onderneemt naar aanleiding van deze conclusies.

Hernieuwbaar

Het PBL stelt dat de versnelling in de uitrol van hernieuwbare energie in gang is gezet. De productie van hernieuwbare energie stijgt van 140 PJ in 2017 naar een verwachte 239 PJ in 2020 en zal tussen 2019 en 2023 gemiddeld met 16% per jaar toenemen. Dankzij deze versnelling groeit het aandeel hernieuwbare energie naar 11,4% in 2020 en 16,1% in 2023, waarmee de doelstelling uit het Energieakkoord van 16% in 2023 wordt gerealiseerd. Het is echter onvoldoende voor het behalen van het doel van 14% in 2020.

Energiebesparing

Ten aanzien van energiebesparing stelt het PBL dat de Europese verplichting om extra finale energiebesparing te realiseren in de periode 2014–2020 wordt bereikt. Dat komt in belangrijke mate door de afspraken uit het Energieakkoord, waarmee de jaarlijkse energiebesparing tussen 2013 en 2020 ruwweg is verdubbeld. Hiermee ligt het jaarlijkse energiebesparingstempo volgens het PBL rond de 1,5%, waarmee tevens de doelstelling uit het Energieakkoord gerealiseerd wordt. De doelstelling uit het Energieakkoord gericht op 100 PJ energiebesparing in 2020 wordt naar verwachting echter niet gerealiseerd, en komt uit op circa 80 PJ.

CO₂-reductie (Urgenda)

Om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis moet 25% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van 1990 zijn gerealiseerd. Uit de KEV2019 blijkt dat de verwachte CO₂-emissiereductie in 2020 naar verwachting uitkomt op 23% (bandbreedte 19–26%). Dit komt overeen met een opgave van circa 5 Mton (uitgaande van de middenwaarde). Dit is gunstiger dan de verwachting van afgelopen januari in de Kortetermijnraming 2020⁵ (Kamerstuk 32 813, nr. 267). Dit verschil heeft vooral te maken met de hogere brandstof- en CO₂-prijzen die nu voor 2020 worden geraamd en de maatregel die het kabinet op 8 maart jl. heeft aangekondigd, die toeziet op de vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale per 1 januari 2020 (Kamerstuk 32 813, nr. 303).

In de KEV2019 zijn echter – met uitzondering van de vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale – de maatregelen die het kabinet op 28 juni jl. heeft aangekondigd om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis, nog niet meegenomen. Het kabinet verwacht dat deze maatregelen nog circa 3 Mton CO₂-reductie kunnen realiseren. De resterende opgave voor 2020

⁵ In januari 2019 kwam de verwachte CO₂-emissiereductie in 2020 ten opzichte van 1990 naar verwachting uit op 21% (bandbreedte 17–24%).

om invulling te geven aan de uitvoering van het Urgenda-vonnis komt daarmee op circa 2 Mton, als de middenwaarde van de bandbreedte zou worden gehanteerd.

B3. Conclusies CPB – Een lastenverlichting voor huishoudens

In reactie op de doorrekening van de budgettaire effecten, de lasten- en inkomenseffecten en de lastenverdeling van het Ontwerp-Klimaatakkoord door het CPB heeft het kabinet een aantal maatregelen getroffen die zien op een aanpassing in de lastenverdeling van het energie- en klimaatbeleid. Door de ODE-schuif is de lastenverdeling tussen huishouden en bedrijven in de ODE ten gunste van huishoudens aangepast. Dit geeft een forse lastenverlichting voor huishoudens ten opzichte van de eerdere doorrekening van het CPB. De lasten van huishoudens worden verder beperkt door een hogere belastingvermindering op de energierekening. Hiervoor maakt het kabinet structureel middelen vrij. De verlaging van het belastingdeel van de energierekening is daarbij zo vormgegeven dat de laagste inkomensgroepen hiervan relatief het meest profiteren. Met de aangekondigde maatregelen daalt het belastingdeel van de energierekening voor een huishouden met gemiddeld verbruik⁶ met 100 euro in 2020 ten opzichte van 2019, stijgt in 2021 het belastingdeel van de energierekening niet en wordt de stijging na 2021 beperkt. Daarnaast zijn maatregelen in de mobiliteits sfeer aangepast. Wie de overgang naar elektrisch rijden nu niet kan of wil maken, draait niet op voor de kosten van die stimulering.

Met deze maatregelen zijn de effecten van het energie- en klimaatbeleid op het inkomen van huishoudens sterk teruggebracht ten opzichte van de eerdere doorrekening. Ook de scheefheid van inkomenseffecten tussen verschillende inkomensgroepen is sterk teruggedrongen. Dit beeld wordt in de nieuwe doorrekening van het CPB bevestigd.

C. Aanvullende maatregelen

De afgelopen jaren zijn doorlopend aanvullende maatregelen getroffen om de 2020-doelen binnen bereik te brengen. Zo heeft het kabinet dit jaar aangekondigd de salderingsregeling voort te zetten tot 2023 (Kamerstuk 31 239, nr. 299) en de redundantie-eis voor de inpassing van meer hernieuwbare elektriciteit op het elektriciteitsnet aan te passen (Kamerstuk 30 196, nr. 669). Tevens heeft het kabinet op 28 juni jl. een maatregelenpakket aangekondigd om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Urgenda-vonnis (Kamerstuk 32 813, nr. 341). Zowel op het gebied van CO₂-reductie als hernieuwbare energie en energiebesparing is hierdoor de afgelopen jaren een versnelling gerealiseerd. Desondanks laten de resultaten van het PBL zien dat richting 2020 nog extra inzet nodig is. In aanvulling op alle reeds aangekondigde maatregelen heeft het kabinet besloten tot een aanvullend maatregelenpakket. Het gaat hier om intensieve inzet op aantrekkelijke en uitvoerbare maatregelen, die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden.

Criteria en aanvullende maatregelen

Het kabinet wil alleen aanvullende maatregelen treffen die het klimaatbeleid op de langere termijn niet ondermijnen. Hiertoe heeft het kabinet specifieke criteria vastgesteld waaraan extra maatregelen dienen te voldoen, namelijk dat deze: (i) kosteneffectief zijn, (ii) beperkte weglekef-

⁶ 1.179 m³ aardgas en 2.525 kWh elektriciteit (conform Analyse ontwikkeling energierekening (PBL), 18 maart 2019).

fecten kennen naar het buitenland, (iii) op (enig) draagvlak kunnen rekenen en (iv) aansluiten bij de maatregelen in het Klimaatakkoord.

Het kabinet heeft de afgelopen maanden gezocht naar maatregelen die aan deze criteria voldoen en heeft daarbij dankbaar gebruik gemaakt van de maatregelen die door externe partijen zijn aangedragen. Deze maatregelen leveren een bijdrage aan zowel het realiseren van extra hernieuwbare energie, CO₂-reductie als energiebesparing, zowel in 2020 als in 2030. In bijlage 2 geef ik aan of en op welke wijze de 40 maatregelen aangedragen door Stichting Urgenda onderdeel vormen van dit aanvullende maatregelenpakket, waarmee ik tevens voldoe aan de motie van het lid Van Raan c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 362).

Hieronder wordt per thema ingegaan op de belangrijkste aanvullende inspanningen die het Rijk neemt om een extra bijdrage te leveren aan het aandeel hernieuwbare energie, energiebesparing en de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Voor alle maatregelen uit het aanvullende maatregelenpakket geldt dat deze worden ingepast binnen de bestaande budgettaire kaders en binnen de middelen bestemd voor klimaat.

Extra openstellingsronde SDE+ voor hernieuwbaar

In het voorjaar van 2020 wordt een extra ronde van de SDE+ voor hernieuwbare energie opengesteld. Een aantal projecten die in principe klaar zijn om SDE+ aan te vragen, zullen in de najaarsronde 2019 geen succesvolle aanvraag kunnen doen vanwege het ontbreken van de benodigde vergunning(en) ten gevolge van de PAS-uitspraak en/of een negatieve transportindicatie van de netbeheerder. Door de mogelijkheid te bieden om een nieuwe aanvraag in te dienen, kunnen projecten waarvoor een negatieve transportindicatie is afgegeven op een andere locatie alsnog worden gerealiseerd. Ook projecten waarvoor geen vergunning kon worden afgegeven in verband met PAS-uitspraak kunnen mogelijk alsnog worden gerealiseerd. De extra opstellingsronde draagt daarmee niet alleen bij aan het aandeel hernieuwbare energie, maar biedt ook de mogelijkheid om hernieuwbare energieprojecten die vanwege bovenstaande redenen niet zijn gerealiseerd alsnog tot stand te brengen.

Het kabinet past – conform het Klimaatakkoord – terughoudendheid toe bij het afgeven van nieuwe beschikkingen voor de inzet van biomassa zodra partijen op basis van de jaarlijkse monitoring knelpunten in de beschikbaarheid van duurzame biomassa vóór 2030 verwachten. Nadat de SER haar advies heeft uitgebracht zal het kabinet zo snel mogelijk aan de slag gaan met het duurzaamheidskader voor biomassa. Bovendien zijn er binnen de geldende wet- regelgeving strikte emissie-eisen voor fijnstof en stikstof.

Deze extra openstellingsronde wordt gefinancierd uit het niet-benutte budget van de openstellingsronden in het voorjaar en najaar van 2019 en gaat dus niet ten koste van de openstellingsronde van de verbrede SDE++ in 2020. Hiermee zal naar verwachting de komende jaren additionele hernieuwbare opwek en CO₂-reductie kunnen worden gerealiseerd.

Ophoging ISDE in 2019

De Investeringssubsidie duurzame energie (ISDE) biedt huishoudens en zakelijke gebruikers een tegemoetkoming in de aanschaf van duurzame kleinschalige warmteopties zoals zonneboilers en warmtepompen. Het budget van deze regeling is de afgelopen jaren steeds opgehoogd tot oorspronkelijk € 100 miljoen in 2019. Om te nog meer geïnteresseerden de kans te geven om de kleinschalige warmte te verduurzamen heeft het

kabinet het budget van de regeling voor 2019 verhoogd naar € 160 miljoen. Hiermee wordt op korte termijn nog extra hernieuwbare energie gerealiseerd.

Zon op dak

Het grootste potentieel voor snelle uitrol van meer hernieuwbare energieprojecten zit in zon op daken, ook omdat draagvlak hier geen belemmering vormt. Het aanvullende maatregelenpakket beoogt het versnellen van de uitrol van zon op daken van onder andere overheidsgebouwen, scholen en particulieren. Deze maatregelen zijn erop gericht om marktpartijen en sectoren beter en sneller gebruik te laten maken van bestaand instrumentarium.

Zo hebben alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs inmiddels een brief ontvangen om hen te informeren over het Klimaatakkoord, bestaande initiatieven, het onlangs opgerichte Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed én de mogelijkheden van de pilot voor de Scholen Energiebespaarlening. Schoolbesturen kunnen hier geld lenen voor enkele maatregelen, zoals dakisolatie en zonnepanelen.

Verder wordt het budget voor het ontwikkelfonds energiecoöperaties verdubbeld van € 5 naar € 10 miljoen om hun slagkracht te vergroten waarmee meer projecten worden gerealiseerd. Dit fonds geeft leningen aan energiecoöperaties om de ontwikkelkosten van zon- en windprojecten te financieren. Daarnaast verkent het kabinet hoe we de inzet op zonne-energie op maatschappelijk vastgoed kunnen versnellen. In oktober is het in het Klimaatakkoord afgesproken Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed van start gegaan. Dit platform ondersteunt instellingen uit het onderwijs, de sport, de zorg en monumenten en musea bij de verduurzaming van hun vastgoed.

Versnelling inspanningen van het Rijk

De rijksoverheid pakt ook haar eigen rol in het versnellen van de maatregelen op gebied van verduurzaming van het Rijksvastgoed. We gaan na hoe op korte termijn de uitrol van zonnepanelen op Rijksdaken het meest kostenefficiënt kan worden georganiseerd en verkennen het potentieel van de realisatie van hernieuwbare energieprojecten op Rijksgronden. Dit tevens met als doel om tot een kostenefficiëntie uitrol van hernieuwbare energie te komen.

Extra impuls voor energiebesparing

Urgenda presenteert diverse maatregelen die gericht zijn op het stimuleren en aanjagen van energiebesparing. Veel van deze maatregelen zien op de naleving en implementatie van technieken die reeds verplicht zijn onder de besparingsplicht van de Wet milieubeheer. Deze technieken zijn opgenomen op de Erkende Maatregelenlijsten, welke periodiek worden geactualiseerd. In het maatregelenpakket dat het kabinet op 28 juni jl. heeft aangekondigd, worden extra middelen ingezet om ondernemers te ondersteunen bij de uitvoering van de informatieplicht en daarmee ook de naleving van energiebesparingsplicht te intensiveren. Ook beziet het kabinet of de informatieplicht als additionele randvoorwaarde kan dienen bij aanbestedingen en opdrachtverlening vanuit de overheid. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor de administratieve lasten voor het midden- en kleinbedrijf, zodat het niet het risico loopt aanbestedingen mis te lopen.

Resultaat aanvullende maatregelenpakket op doelbereik

Met de bovenstaande additionele maatregelen realiseert het kabinet extra resultaat op het gebied van hernieuwbare energie, energiebesparing en CO₂-reductie. Daarnaast is het mogelijk dat bronmaatregelen, die het kabinet op dit moment uitwerkt om de stikstofdepositie te reduceren, leiden tot een aanvullende CO₂-reductie. Hiermee worden belangrijke stappen gezet in de uitvoering van het Urgenda-vonnis en in het dichten van het tekort in het doelbereik voor hernieuwbare energie.

Het kabinet blijft ook in de komende periode actief zoeken naar aanvullende maatregelen die voldoen aan de hierboven genoemde criteria en blijft open staan voor suggesties om hier een bijdrage aan te leveren.

Aanvullende bijdrage hernieuwbare energie

Ondanks alle extra binnenlandse inspanning kan dit mogelijk toch niet voldoende blijken om de nationale doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 te realiseren. Als Nederland het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 niet haalt, kan de Commissie Nederland in gebreke stellen en de zaak voorleggen aan het Hof van Justitie van de EU. Ik wil daarom opnieuw verkennen welke mogelijkheden er buiten Nederland, in samenwerking met andere lidstaten zijn om het doel van 14% te verwezenlijken.

Daarbij speelt mee dat ná het committeren aan de 14%-doelstelling we in Nederland met elkaar nieuwe, striktere eisen hebben gesteld aan de invulling van het doel. Zo kent Nederland strengere wetgeving voor duurzaamheidscriteria van bepaalde vormen van biomassa, is biomassa bij- en meestook in het Energieakkoord beperkt tot 25PJ en is de verstrekking van SDE+-subsidie aan projecten in het buitenland ingeperkt.

Naast nationale projecten biedt de Europese richtlijn hernieuwbare energie (RED, 2009/28/EG) twee mogelijkheden om het aandeel hernieuwbare energie te verhogen in samenwerking met andere lidstaten:

- i. *gezamenlijke projecten*
Een verkenning naar de mogelijkheden voor het inzetten van deze buitenlandse opties, waarmee ik uitvoering geef aan de motie van de leden Sienot en Agnes Mulder⁷, heeft uitgewezen dat er momenteel geen gezamenlijke projecten⁸ zijn die tijdig operationeel zijn en dus nog bij kunnen dragen aan het aandeel in 2020.
- ii. *statistische overdracht*
Om de resterende opgave – voor zover resterend na het aanvullende maatregelenpakket – in te vullen, kan statistische overdracht⁹ een noodzakelijk sluitstuk zijn van een breder pakket aan maatregelen om de Europese doelstelling te realiseren en een eventueel boete en dwangsom te voorkomen. Daarom verken ik op dit moment de ruimte en voorwaarden voor statistische overdracht in aanvulling op alle genoemde nationale maatregelen. Hierbij zou het wenselijk zijn dat de middelen die met de overdracht gemoeid zijn, worden besteed aan de energietransitie in de EU.

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 256 «Verzoekt de regering te verkennen hoe het Joint Project Mechanism ingezet kan worden voor het behalen van de duurzame-energieopwekkingsdoelstelling.»

⁸ Gezamenlijke projecten (Joint Project Mechanism): hiermee wordt in een andere (lid)staat een hernieuwbaar energieproject ontwikkeld waarvan (een deel van) de aldaar geproduceerde energie meetelt voor het aandeel in Nederland.

⁹ Statistische overdracht: hiermee kan een deel van de hernieuwbare energie die met bestaande projecten in een ander lidstaat wordt opgewekt worden overgenomen en aan Nederland worden toegerekend, waardoor het meetelt in het behalen van het Nederlandse doel.

D. Vervolgproces

Het kabinet heeft de afgelopen jaren een versnelling gerealiseerd op het gebied van hernieuwbare energie, energiebesparing en CO₂-reductie. Met het maatregelenpakket dat het kabinet heeft aangekondigd in het kader van Urgenda en het aanvullende maatregelenpakket dat in deze brief worden aangekondigd, wordt een aanvullende bijdrage geleverd aan deze doelstellingen, zowel voor 2020 als 2030. Komend voorjaar zal uw Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van het aanvullende maatregelenpakket van aanvullende maatregelen en eventuele ontwikkelingen op het gebied van statistische overdracht.

Met de afspraken uit het Klimaatakkoord, de aanvullende maatregelen die het kabinet reeds heeft ingezet en de borgingssystematiek uit de Klimaatwet, verwacht het kabinet zijn ambitieuze klimaatambities waar te kunnen maken. Het is van belang om hierbij de balans in het oog te houden tussen tijdig (bij)sturen op het doelbereik van 49% en het voeren van evenwichtig beleid op de langere termijn. In de KEV2020, wanneer voor het eerst een integrale doorrekening van alle maatregelen plaatsvindt, zal het kabinet kritisch bezien of het doel van 49% binnen bereik blijft en of bijsturing van de uitvoering van afspraken door partijen nodig is. Voor de uitvoering van het Klimaatakkoord is het kabinet al samen met partijen aan de slag. De eerste uitvoeringsoverleggen hebben al plaats gevonden. Uiteraard blijven we het gesprek voeren met uw Kamer over de voortgang van de uitvoering van de afspraken en het doelbereik.

Op korte termijn ontvangt uw Kamer van ons het Klimaatplan, dat conform de Klimaatwet moet worden opgesteld, inclusief een wetgevingskalender met wet- en regelgeving die voortvloeit uit het Klimaatakkoord. Tevens sturen wij u op korte termijn het definitieve Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) en de Langetermijnstrategie, die voor het eind van dit jaar aan de Europese Commissie moeten worden aangeboden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

Zoals het kabinet de kaders heeft gesteld voor het Klimaatakkoord en ook de vaststelling van het Klimaatakkoord op basis van besluiten van het kabinet heeft plaatsgevonden, zo geldt ook voor de uitvoering van het Klimaatakkoord het politieke primaat. Het is dan ook aan het kabinet om de structuur en instrumenten te creëren om de doelen te behalen. Het kabinet stelt vast onder welke voorwaarden de uitvoering plaatsvindt: de uitvoeringsoverleggen en het Voortgangsoverleg werken onder verantwoordelijkheid van de vakministers, respectievelijk de coördinerend Minister. Daarbij zal het Energieakkoord worden geïntegreerd in het Klimaatakkoord.

Uitvoeringsoverleggen

Aan de uitvoeringsoverleggen nemen (vertegenwoordigers van) de partijen deel die nodig zijn voor de uitvoering en zich geëngageerd hebben aan het Klimaatakkoord. De uitvoeringsoverleggen zijn gericht op het uitwerken van afspraken en het gezamenlijk oplossen van problemen: er is hierbij geen sprake van heronderhandeling van de gemaakte afspraken.

Voortgangsoverleg

Naast de uitvoeringsoverleggen is er een Voortgangsoverleg. Het Voortgangsoverleg heeft een tweezijdige, verbindende functie tussen de uitvoering en de bredere maatschappelijke dialoog over het Klimaatakkoord. Het Voortgangsoverleg borgt enerzijds de samenhang (verbinding, coördinatie, afstemming en kennisdeling) rondom de belangrijkste trajecten in de uitvoering die meerdere sectoren raken. Denk hierbij aan thema's als systeemintegratie. De voorzitters van de uitvoeringsoverleggen en trekkers van de overige structuren (bijvoorbeeld Arbeidsmarkt en Scholing, nationaal programma RES en Financiering) in de uitvoering nemen deel aan het Voortgangsoverleg.

Platform

Daarnaast organiseert het Voortgangsoverleg ook een platform om de community van het Klimaatakkoord blijvend aan elkaar te verbinden en een podium te organiseren voor dialoog. Middels het platform willen wij samen met partijen na blijven denken hoe (de invulling van) beleid beter kan en leren van elkaars ervaring, zoals ook vermeld in het regeerakkoord. Dit platform staat open voor alle partijen die zich aan willen sluiten en krijgt concreet vorm o.a. met een evenement met een inhoudelijke agenda op de jaarlijkse Klimaatdag, de vierde donderdag van oktober, maar ook middels kleinere en sectorale evenementen gedurende het jaar. Het platform is ook een middel om nieuwe kansen te identificeren. De platformfunctie wordt ondersteund door de SER.

Monitoring van de uitvoering

Om goede invulling te geven aan de uitvoering van het Klimaatakkoord, is het ook van belang dat we monitoren of we de afspraken waarmaken. Om de voortgang van (de implementatie van) beleid goed te monitoren wordt een Voortgangsmonitor Klimaatbeleid ontwikkeld. De monitoring van het klimaatbeleid vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het kabinet: de Voortgangsmonitor wordt in opdracht van het kabinet opgesteld. Deze monitor verschijnt jaarlijks bij de Klimaatnota en beziet de beleidsvoortgang op vier niveaus:

1. Voortgang van het uitvoeringsprogramma;

2. Veranderingen in de randvoorwaarden voor de transitie;
3. Veranderingen bij doelgroepen; en
4. Beleidsresultaten.

Door de Voortgangsmonitor op deze wijze getrapt op te bouwen moet er zicht ontstaan op het tempo van voortgang en kan vroegtijdig worden gesignaleerd waar knelpunten ontstaan. De Voortgangsmonitor Klimaatbeleid sluit zo veel mogelijk aan bij reeds bestaande monitoringsinstrumenten binnen de verschillende sectoren en zal vanaf 2020 jaarlijks verschijnen. Op basis van de inzichten uit de Voortgangsmonitor Klimaatbeleid en het inzicht in CO₂-doelbereik uit de KEV, kan klimaatbeleid tussentijds worden bijgestuurd.

Het kabinet waardeert de inzet waarmee Urgenda en alle betrokken stakeholders de 40 maatregelen hebben uitgewerkt. Het kabinet heeft het 40-puntenplan van Urgenda dan ook zorgvuldig bestudeert, en beoordeeld of deze (i) kosteneffectief zijn, (ii) beperkte weglekeffecten kennen naar het buitenland, (iii) op (enig) draagvlak kunnen rekenen en (iv) aansluiten bij de maatregelen in het Klimaatakkoord. Maatregelen die aan deze criteria voldoen zullen zo snel mogelijk door het kabinet worden uitgewerkt en opgepakt. Enkele van de in de Kamerbrief genoemde maatregelen die het kabinet treft gericht op de toename van het aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing, zijn ook door Urgenda aangedragen.

In algemene zin geldt dat de maatregelen opgenomen in het 40-puntenplan een duidelijke overlap vertonen met het maatregelenpakket dat het kabinet op 28 juni jl. heeft aangekondigd: in totaal is meer dan de helft van de maatregelen uit het 40-puntenplan op enigerlei wijze onderdeel van het maatregelenpakket van het kabinet. In sommige gevallen is gekozen voor een andere vorm van instrumentatie en uitwerking, maar beoogt de maatregel van het kabinet hetzelfde doel te realiseren als wat Urgenda voorstelt. Daarnaast stelt Urgenda enkele nieuwe maatregelen voor in aanvulling op het reeds gepresenteerde maatregelenpakket die het kabinet zal oppakken. Daarbij geldt dat een deel van deze maatregelen die Urgenda presenteert naar verwachting geen CO₂-reducerend effect hebben in 2020, bijvoorbeeld vanwege de doorlooptijd van de maatregel of omdat nader onderzoek nodig is voordat de maatregel kan worden geïmplementeerd.

Tot slot zijn er enkele maatregelen die door Urgenda zijn aangedragen, maar niet door het kabinet worden overgenomen omdat deze niet aan de door het kabinet gestelde criteria voldoen, bijvoorbeeld wanneer maatregelen zeer kostbaar zijn en slechts zeer beperkt emissiereductie realiseren. De onderstaande tabel bevat een overzicht van alle maatregelen, waarbij is aangegeven of en op welke wijze deze door het kabinet wordt opgepakt en wanneer deze reeds onderdeel is van de reeds door het kabinet ingezette maatregelen.

Overzicht maatregelen 40-puntenplan Stichting Urgenda

#	Maatregel	Appreciatie
1	100.000 huurhuizen energieneutraal	In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt om tot en met 2022 100.000 corporatiewoningen («de startmotor») te verduurzamen. De voorgestelde versnelling in aanvulling hierop en de daarvoor benodigde middelen voldoen niet aan de criteria van het kabinet, met name op het gebied van kosteneffectiviteit.
2	Minder koeien, niet minder winst	Onder het Klimaatakkoord is een breed palet aan maatregelen gepresenteerd, waarmee de sector in staat wordt gesteld keuzes te maken om te verduurzamen en te richten op duurzame landbouw. Inkrimping van de veestapel is geen doel op zich is, maar kan wel een gevolg kan zijn van veranderende omstandigheden. Het voorstel van Urgenda om komend jaar de veestapel met 30% terug te brengen is gegeven de doorlooptijd niet realistisch. Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State zullen met name in de omgeving van Natura 2000-gebieden bronnen van stikstofuitstoot weggenomen worden, door op basis van vrijwilligheid boerenbedrijven gericht, slim en warm te saneren.

¹ <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/40-puntenplan/>

#	Maatregel	Appreciatie
3	Maximumsnelheid op wegen verlagen	Het kabinet onderzoekt in het kader van de programmatische aanpak stikstof onder andere de mogelijke gebiedsgerichte verlaging van de maximumsnelheid.
4	Opschaling landelijke Energiestrijd	Zorginstellingen vallen onder de besparingsplicht, die wordt gestimuleerd met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Versterking en ondersteuning uitvoering energiebesparingsverplichting</i> ».
5	Verlichting uitzetten na werktijd	Op de erkende maatregelenlijsten zijn voor verschillende bedrijfstakken, maatregelen opgenomen om onnodig branden van verlichting te voorkomen. Energiebesparing die valt onder de besparingsplicht wordt gestimuleerd met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Versterking en ondersteuning uitvoering energiebesparingsverplichting</i> ».
6	Netwerk semi-autonome kleine voertuigen	Deze maatregel is niet kosteneffectief en voldoet daarmee niet aan de criteria van het kabinet.
7	Duurzaam bosbeheer	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Voorkomen ontbossing</i> » die het kabinet reeds heeft ingezet, wordt in overleg met gemeenten en provincies de houtkap gereduceerd.
8	Koppel aanbestedingen aan besparingsplicht	Deze maatregel zal door het kabinet worden onderzocht. Er zal gekeken worden naar het koppelen aan het beschikken over een informatieplichtrapportage en naar het koppelen aan de inhoud van die rapportage (de getroffen energiebesparende maatregelen). Dit najaar komt het kabinet hierop terug. Overigens zijn de genoemde additionele toezichthouders onderdeel van de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Versterking en ondersteuning uitvoering energiebesparingsverplichting</i> ». Bij de verkenning van deze maatregel zal specifieke aandacht zijn voor de administratieve lastendruk voor het midden- en kleinbedrijf.
9	Behoud salderen	Deze maatregel is reeds door het kabinet aangekondigd (Kamerstuk 31 239, nr. 299).
10	Groene daken	Deze maatregel is niet kosteneffectief en voldoet daarmee niet in de criteria van het kabinet.
11	Een dag per week zonder vlees	Onder het Klimaatakkoord is reeds ingezet op een ander eetpatroon. Deze maatregel, die onder andere toeziet op het instellen van een verbod op promotie van vlees, sluit niet aan bij de aanpak uit het Klimaatakkoord.
12	Versneld vernatten veenweide	Onder het Klimaatakkoord wordt gewerkt met een mix van maatregelen gericht op de aanpak van veenweide gebieden, waaronder vernatting. Voor de uitvoering van deze maatregelen is samen- en medewerking van diverse stakeholders vereist. De door Urgenda voorgestelde maatregel zal hierbij worden meegenomen.
13	Actieplan elektromotoren	Het treffen van de energiebesparende maatregelen met een terugverdiendtijd van vijf jaar of minder is verplicht. Dit betreft ook energiezuinige elektromotoren. Energiebesparing die valt onder de besparingsplicht wordt gestimuleerd met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Versterking en ondersteuning uitvoering energiebesparingsverplichting</i> ».
14	Verhoging ISDE voor kleinschalige warmte	Als onderdeel van het aanvullende maatregelenpakket wordt de ISDE nog in 2019 opgehoogd met € 60 mln, die o.a. voor huiseigenaren kleinschalige duurzame warmte-opties stimuleert.
15	Extra budget voor woningisolatie	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Subsidie Energiebesparing Eigen Huis</i> » wordt woningisolatie bij huishoudens gestimuleerd.
16	Stimulering collectieve zonnepanelen	De postcoderoosregeling stimuleert energiecoöperaties en VvE's voor de installatie van collectieve zon-PV systemen. Het kabinet onderzoekt hoe de Postcoderoosregeling zal worden gewijzigd of zal worden vervangen door een subsidieregeling, waarbij ook oog zal zijn om meer zekerheid over de haalbaarheid van projecten te realiseren. Op korte termijn zal hierover een brief naar uw Kamer worden verstuurd. Rekening houdend met een zorgvuldige uitwerking, voorbereiding en implementatie van een dergelijke wijziging, is het niet mogelijk deze wijziging reeds in 2020 te realiseren.

#	Maatregel	Appreciatie
17	Leasecontracten zonnepanelen op kWh-basis	Deze maatregel past niet binnen het bredere stelsel van energiebelasting, omdat hierdoor levering van elektriciteit door een derde niet overal op gelijke wijze wordt belast. Deze maatregel zal daarom niet door het kabinet worden overgenomen.
18	Altijd meetellen zonnepaneel in energielabel	Zonnepanelen op het dak (of ergens anders op het perceel) van een gebouw tellen mee met de energieprestatie van het desbetreffende gebouw. Ook wanneer sprake is van gedeeltelijk eigen gebruik, worden de zonnepanelen meegerekend in de energieprestatie van het gebouw. Alleen wanneer de energie uit zonnepalen volledig wordt teruggeleverd aan het net of wordt geleverd aan andere partijen, telt het niet mee in het energielabel. Aangezien er in dat geval geen sprake is van de verduurzaming van dit gebouw, is het niet wenselijk wanneer dit wel bij het energielabel kan meetellen. Deze maatregel zal daarom niet door het kabinet worden overgenomen.
19	Regeling zonnepanelen & sanering asbestdak	Het is voor eigenaren van daken die zonnepanelen willen plaatsen al mogelijk om gebruik te maken van de SDE+ (voor grootverbruikers) en salderen (voor kleinverbruikers). In de markt zijn ook partijen actief die mede op basis hiervan proposities maken voor eigenaren van asbestdaken die deze willen verwijderen en tegelijkertijd zonnepanelen op hun dak willen plaatsen. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat het kabinet provincies en gemeenten vragen waar mogelijk boeren en tuinders te stimuleren tot het gebruik maken van de beschikbare regelingen.
20	Zonnepanelen op overheidsgebouwen	De rijksoverheid pakt ook haar eigen rol in het versnellen van de maatregelen op gebied van verduurzaming van het Rijksvastgoed. We gaan na hoe op korte termijn de uitrol van zonnepanelen op Rijksdaken het meest kostenefficiënt kan worden georganiseerd en verkennen het potentieel van de realisatie van hernieuwbare energieprojecten op Rijksgronden.
21	Reservetransformatoren voor zon & wind, ofwel loslaten van de n-1-redundantie-eis	Deze maatregel is reeds door het kabinet aangekondigd (Kamerstuk 30 196, nr. 669).
22	Verdubbeling krimp varkenssector	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Versnelling en intensivering warme sanering varkenshouderij</i> » wordt, op basis van vrijwilligheid, een krimp van de varkenssector voorzien in aanvulling op de al voorgenomen sanering zoals beschreven in het regeerakkoord.
23	Zon op School	Als onderdeel van het aanvullende maatregelenpakket hebben alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs een brief ontvangen om hen te informeren over het Klimaatakkoord, bestaande initiatieven, het onlangs opgerichte Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed én de mogelijkheden van de pilot voor de Scholen Energiebespaarlening. Schoolbesturen kunnen hier geld lenen voor enkele maatregelen, zoals dakisolatie en zonnepanelen.
24	Ledverlichting bij bedrijven en kassen	Momenteel loopt er een onderzoek over mogelijkheden om aanvullende maatregelen voor ledverlichting op te nemen op de erkende maatregelenlijst (EML). Dit najaar volgt een Kamerbrief over de resultaten van dit onderzoek.
25	Anders reizen	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Gedragmaatregelen duurzame mobiliteit</i> » wordt duurzaam rijgedrag bij automobilisten gestimuleerd, waaronder de Coalitie Anders Reizen die toeziet op de CO ₂ -reductie van zakelijk reizen.
26	Inregelen warmte-installaties bedrijven	Momenteel loopt er een onderzoek naar de mogelijkheden om waterzijdig inregelen toe te voegen aan de Erkende Maatregelenlijst. Dit najaar volgt een Kamerbrief over de resultaten van dit onderzoek.
27	Banden op spanning	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Gedragmaatregelen duurzame mobiliteit</i> » wordt duurzaam rijgedrag bij automobilisten gestimuleerd, waaronder een intensivering van de campagne gericht op bandenspanning.

#	Maatregel	Appreciatie
28	CO ₂ -prestatieladder	Het uitbreiden van de energiebesparingsverplichting en de lijsten met erkende maatregelen met een extra verplichting betekent dat er een extra last komt te liggen bij de bedrijven die deze maatregelen moeten treffen. Het verder uitbreiden van deze verplichting, terwijl de informatieplicht per 1 juli 2019 in werking is getreden, acht het kabinet niet wenselijk.
29	Campagne voor CV-optimalisatie huishoudens	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Programma stimuleren vermindering energieverbruik eigen woningen</i> » worden huishoudens geholpen bij het treffen van energiebesparende maatregelen.
30	APK voor gebouwen	In het kader van het Energieakkoord is geprobeerd een EnergiePrestatieKeur (EPK) in de markt te zetten. Het effect van deze maatregel bleef echter uit en mede daarom is voor een andere aanpak gekozen: de informatieplicht energiebesparing. Het verder uitbreiden van deze verplichting, terwijl de informatieplicht per 1 juli 2019 in werking is getreden, acht het kabinet niet wenselijk. Bij controlebezoeken in het kader van de energiebesparingsplicht wordt ook gekeken naar het doelmatig beheer en onderhoud van besparingsmaatregelen. Deze bezoeken worden gestimuleerd met de reeds door het kabinet aangekondigde aanvullende maatregel « <i>Versterking en ondersteuning uitvoering energiebesparingsverplichting</i> ».
31	Stadsheffing voor leefbare stad	Deze maatregel wordt niet door het kabinet overgenomen. Er wordt op dit moment ingezet op de harmonisatie van milieuzones per 2020. Hiermee hebben gemeenten een instrument om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarnaast worden er voorbereidingen getroffen voor nul-emissiezones voor vrachtverkeer in 2025, zoals beschreven in het Klimaatakkoord.
32	Innovatieve Chemische Recyclingstechnieken	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Recycling en biokunststoffen</i> » wordt recycling gestimuleerd.
33	Verdubbeling slagkracht energiecoöperaties	Als onderdeel van het aanvullende maatregelenpakket wordt het budget voor het ontwikkelingsfonds energiecoöperaties verdubbeld van € 5 naar € 10 miljoen om hun slagkracht te vergroten waarmee meer projecten worden gerealiseerd. Dit fonds geeft leningen aan energiecoöperaties om de ontwikkelkosten van zon- en windprojecten te financieren.
34	Actieplan van enkel naar HR++glas	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Subsidie Energiebesparing Eigen Huis</i> » wordt o.a. het gebruik van HR++glas gestimuleerd.
35	Bossen, bomen en bermen	Maatregel die toeziet op het de aanleg van extra bossen, bomen en bermen is reeds onderdeel van de afspraken van het Klimaatakkoord.
36	Stoppen recreatief gebruik lachgas	Het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs is door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een risicobeoordeling van lachgas gevraagd. Deze risicobeoordeling vormt de grondslag voor een landelijke aanpak. Het advies wordt dit najaar verwacht en voor het Kerstreces wordt u geïnformeerd. In algemene zin geldt dat op basis van de nu beschikbare gegevens het CO ₂ -effect van het oneigenlijk lachgasgebruik naar verwachting beperkt is.
37	Duurzamer asfalt	Met de reeds door het kabinet aangekondigde maatregel « <i>Toepassing CO₂-reducerende circulaire maatregelen in de grond- weg en waterbouw</i> » wordt o.a. het gebruik van duurzamer asfalt gestimuleerd.
38	Meer gebruik olivijnzand	Resultaten van eerder onderzoek over het gebruik van olivijn zijn veelbelovend. Om deze maatregel grootschalig in de praktijk toe te kunnen passen, is nader praktijkonderzoek nodig, zoals Deltares en NIOZ in de steigers hebben staan. Met name eventuele ecologische risico's (zoals het vrijkomen van nikkel en opname in landbouwgewassen) vraagt verdere aandacht.
39	Overheids campagne «Het kan wel»	Het Rijk is in september 2019 begonnen met een brede publieksaanpak « <i>Iedereen doet wat</i> » die tot doel heeft burgers bewust te maken van hun persoonlijke rol in de transitie en hen te stimuleren hun gedrag te veranderen.

#	Maatregel	Appreciatie
40	Innovaties met potentie	Vanwege de doorlooptijd van de innovatietrajecten is de bijdrage van deze maatregelen in termen van CO ₂ -reductie in 2020 naar verwachting zeer beperkt. Voor toekomstige uitrol van klimaatmaatregelen zijn innovaties met potentie natuurlijk wel van belang, en zijn meegenomen in de Integrale Kennis en Innovatieagenda van het Klimaatakkoord (IKIA). De uitwerkte meerjarenprogramma's voor de verschillende sectoren zullen op korte termijn worden vastgesteld.