

Vergaderjaar 2018–2019

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 341

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2019

Op dinsdag 9 oktober 2018 heeft het Gerechtshof uitspraak gedaan in het hoger beroep van de rechtszaak tussen stichting Urgenda en de Nederlandse Staat. Het hoger beroep van de Staat is afgewezen, waarmee het reductiebevel uit het vonnis van de rechtbank uit 2015 overeind blijft (Kamerstukken 32 813 en 30 196, nr. 223). Dit betekent dat het kabinet eraan gehouden is om in 2020 de nationale uitstoot van broeikasgassen met 25% te reduceren ten opzichte van 1990.

Op 25 januari jl. heb ik uw Kamer de rapportage «Korte termijnraming voor emissies en energie in 2020» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gestuurd (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 267). Hieruit komt naar voren dat de verwachte emissiereductie in 2020 ten opzichte van 1990 naar verwachting uitkomt op 21% (onzekerheidsbandbreedte 17–24%). Op basis van de gewijzigde ramingen komt de reductieopgave van 25% in 2020 overeen met een aanvullende opgave van 9 Mton CO₂-reductie, uitgaande van de middenwaarde van de bandbreedte. Het kabinet staat hiermee voor een zware opgave om uitvoering te geven aan het Urgenda vonnis.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid, licht ik in deze brief toe hoe het kabinet invulling wil geven aan de opgave.

Klimaatambities kabinet

Nederland onderschrijft de doelstellingen van het Parijsakkoord. In het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) heeft het kabinet dan ook een ambitieus doel gesteld: een nationale reductie van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Daarnaast pleiten we voor een Europese

doelstelling van 55% broeikasgasreductie in 2030. Deze ambitie voor 2030 is een belangrijke tussenstap op weg naar 95% reductie in 2050.

De transitie die nodig is om deze ambities te realiseren is een technische uitdaging, maar eerst en vooral een grote maatschappelijke opgave. Voor een succesvolle transitie op de langere termijn is breed politiek en maatschappelijk draagvlak essentieel. Het kabinet staat voor een transitie die haalbaar is voor iedereen, die betaalbaar is en waarbij de lasten eerlijk verdeeld worden. De noodzaak van een langetermijntransitie die op breed draagvlak kan rekenen is leidend in de keuzes die het kabinet maakt in het klimaatbeleid, en vormt het uitgangspunt voor de afspraken en maatregelen die het kabinet neemt in het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342).

Het kabinet beziet de uitvoering van het Urgenda-vonnis dan ook in samenhang met de maatregelen die het kabinet richting 2030 wil nemen met het Klimaatakkoord. Zoals 2030 een tussenstap is op weg naar het uiteindelijke doel in 2050, is 2020 een tussenstap op weg naar 2030. Die stappen moeten elkaar versterken om een effectieve transitie te realiseren. Het kabinet wil de benodigde maatregelen voor uitvoering van het Urgenda-vonnis dan ook inzetten om een snelle start te maken met het reduceren van CO₂, en tegelijkertijd voorkomen dat deze maatregelen het draagvlak voor het klimaatbeleid op de langere termijn ondermijnen. Vanuit die achtergrond heeft het kabinet gekeken naar de aanvullende opgave benodigd om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis.

Uitvoering Urgenda-vonnis

Om de bovengenoemde samenhang tussen de klimaatmaatregelen op de korte en langere termijn te borgen, kiest het kabinet ervoor om in het kader van de uitvoering van het Urgenda-vonnis aanvullende maatregelen te treffen die voldoen aan de volgende criteria:

- *Kosteneffectief* – Maatregelen moeten passen in een kosteneffectief pad richting 2030 en 2050. Dit criterium hanteert het kabinet voor de maatregelen die worden getroffen met het Klimaatakkoord en geldt dus ook voor reductie op korte termijn: extra kosten als gevolg van de klimaatopgave moeten zoveel als mogelijk beperkt worden, om het draagvlak voor deze transitie te behouden.
- *Beperkte wegleffecten* – Het kabinet wil dat Nederlandse klimaatinvesteringen ook daadwerkelijk leiden tot een beter klimaat en een sterkere economie. Klimaatbeleid dat vooral leidt tot het verplaatsen van CO₂-uitstoot en banen naar het buitenland ondermijnt het gelijke speelveld, terwijl het geen klimaatwinst oplevert. Dit zou de geloofwaardigheid van het Nederlandse klimaatbeleid serieus aantasten en het draagvlak voor de transitie ondermijnen. Daarom acht het kabinet het onwenselijk om maatregelen te treffen die gepaard gaan met significante wegleffecten naar het buitenland.
- *Draagvlak* – Om draagvlak voor het klimaatbeleid te krijgen en te behouden, is het belangrijk dat maatregelen betaalbaar en behapbaar zijn, en mensen in staat stellen mee te doen. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om op korte termijn vooral maatregelen in te zetten die burgers en bedrijven verleiden en ondersteunen om CO₂-reducerende maatregelen te treffen.
- *Samenhang Klimaatakkoord* – Maatregelen moeten aansluiten bij de doelen en systematiek van het Klimaatakkoord zodat sprake is van wederzijdse versterking. Het kabinet treft geen maatregelen die op korte termijn emissiereductie realiseren, maar die haaks staan op de afspraken en ambities van de maatregelen op de langere termijn.

Maatregelen die niet aan bovenstaande criteria voldoen, ondermijnen de transitie op de langere termijn en acht het kabinet onwenselijk om in te zetten voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis. De afgelopen maanden heeft het kabinet uitgewerkt welke maatregelen binnen deze criteria een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van CO₂-reductie op korte termijn. Bij deze uitwerking is ook gekeken naar de sluiting van kolencentrales, zoals door uw Kamer gevraagd in de motie Klaver en Jetten (Kamerstuk 32 813, nr. 272).

Samenstelling maatregelenpakket

Een eerste maatregel voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis heb ik op 8 maart jl. al aangekondigd, namelijk de vervroegde sluiting van de Hemweg-centrale (Kamerstuk 32 813, nr. 303). Naast deze maatregel neemt het kabinet in alle betrokken sectoren aanvullende maatregelen die voldoen aan de bovenstaande criteria en waarmee zodoende een bijdrage wordt geleverd aan de ambities uit het Klimaatakkoord. Door deze maatregelen nu vast te treffen wordt een snelle start gemaakt met het reduceren van CO₂ op korte termijn, terwijl de maatregelen ook bijdragen aan een effectieve transitie op de lange termijn.

Zo wordt het door extra subsidies voor mensen gemakkelijker en goedkoper om zelf aan de slag te gaan met de verduurzaming van hun eigen woning. Ook voor de glastuinbouw komt er extra subsidie beschikbaar voor energiebesparende maatregelen en wordt daarnaast het budget voor de warme sanering van de varkenshouderij verhoogd. In de industrie worden middelen beschikbaar gesteld om meerdere projecten te realiseren die leiden tot extra energiebesparing en CO₂-reductie, zoals de reductie van het sterke broeikasgas lachgas op het chemiecluster Chemelot. Het kabinet neemt bovendien een aantal maatregelen die van belang zijn om te komen tot een betere benutting van grondstoffen in het kader van de transitie naar een circulaire economie. In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle maatregelen die het kabinet neemt.

Met deze maatregelen is op korte termijn een extra CO₂-reductie van 4 Mton in zicht. Daarbij geldt dat alle maatregelen een bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering op korte termijn. Verschillende maatregelen hebben bovendien in de jaren na 2020 nog een groter effect dan in 2020 wordt gerealiseerd. De kosten voor de maatregelen worden gedekt uit de hiervoor gereserveerde € 500 miljoen.

Het kabinet zal de uitvoering van bovenstaand maatregelenpakket per direct oppakken.¹ Dat betekent voor verschillende maatregelen dat wet- en regelgeving moet worden aangepast, bijvoorbeeld door de introductie van subsidieregelingen. Voor optimale effectiviteit van maatregelen wordt aangestuurd op spoedige inwerkingtreding van de benodigde wet- en regelgeving, waarbij o.a. rekening wordt gehouden met het doorlopen van een staatssteunprocedure. Daarnaast is voor veel maatregelen overleg nodig met maatschappelijke partijen die een rol moeten spelen in de uitvoering van maatregelen en de benutting van de instrumenten die het kabinet ter beschikking stelt. De verantwoordelijke bewindspersonen zullen uw Kamer hier de komende maanden nader over informeren.

¹ Wat betreft fiscale maatregelen verlopen formele uitspraken over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst via een uitvoeringstoets. Dat traject vindt in beginsel plaats in de fase dat de wetgeving in concept gereed is en duurt 8 weken.

Vervolgproces

Met dit maatregelenpakket wordt in 2020 een substantiële extra emissiereductie in Nederland gerealiseerd. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de uitvoering van het vonnis, waarbij het kabinet het maatschappelijke belang in het oog houdt door een haalbaar en betaalbaar pakket aan maatregelen te nemen. Het pakket past bij een verstandig klimaatbeleid, waarbij de transitie langs een geleidelijk en kosteneffectief pad wordt vormgegeven, met het oog op de te realiseren doelen voor 2030 en 2050 en het behoud van draagvlak voor het klimaatbeleid.

Het merendeel van de maatregelen die het kabinet neemt levert ook een bijdrage aan de doelen uit het Energieakkoord. Volgens de meest recente raming van het PBL worden twee doelen – het doel van 100 PJ extra energiebesparing en het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 – nog niet gehaald. Hoewel het primaire doel waar het kabinet met deze maatregelen op stuurt is om CO₂-reductie te bereiken, leiden meerdere maatregelen ook tot extra energiebesparing en het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie. Voor de zomer zal ik uw Kamer nog informeren over de uitvoering van de motie van de leden Sienot en Agnes Mulder, de stand van zaken aangaande het doel van 14% hernieuwbare energie en de mogelijke inzet van het Joint Project Mechanism.

In oktober dit jaar zal het PBL in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) een nieuwe integrale raming geven, die rekening houdt met actuele inzichten over het klimaat- en energiebeleid in Nederland en daarbuiten, inclusief actuele inschattingen van de CO₂- en energieprijzen. Met deze nieuwe integrale doorrekening ontstaat een actueel inzicht in de emissiecijfers voor 2020. Hierin worden alle door het kabinet vastgestelde en voorgenomen maatregelen die voor 1 mei zijn aangekondigd meegenomen. Dit betekent dat, met uitzondering van de vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale, de maatregelen aangekondigd in deze brief, niet in de KEV worden meegenomen. Het PBL heeft aangegeven dat vanwege de beschikbare capaciteit geen separate analyse kan worden uitgevoerd over het effect van deze maatregelen.

Het streven is en blijft om de opgave te realiseren, maar de uitdaging is om dit zo vorm te geven dat de inspanningen die nu gepleegd worden ondersteunend zijn aan de transitie die het kabinet op de langere termijn voor ogen heeft. Het kabinet staat hiermee voor een zware opgave. Daarom zal het kabinet actief blijven zoeken naar aanvullende maatregelen die voldoen aan de hierboven genoemde criteria.

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

BIJLAGE – OVERZICHT MAATREGELEN

Hieronder is een overzicht opgenomen van de maatregelen die het kabinet treft. Met dit maatregelenpakket is op korte termijn een mogelijke extra CO₂-reductie van 4 Mton in zicht. De kosten voor de maatregelen worden gedekt uit de hiervoor gereserveerde € 500 miljoen. De nadere budgettaire verwerking van dit maatregelenpakket vindt plaats via een Incidentele Suppletoire Begroting (Kamerstuk 35 236), welke op korte termijn naar uw Kamer wordt verstuurd.

Lachgasreductie

Middels een eenmalige financiële prikkel stimuleert de overheid maatregelen bij het bedrijf Fibrant om op korte termijn de uitstoot van lachgas op Chemelot te reduceren. Hiermee wordt vanaf 2020 een aanzienlijke reductie gerealiseerd.

Belasten van het verbranden en storten van buitenlands afval

Op dit moment komt ongeveer 25% van het afval dat in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties wordt verbrand uit het buitenland. Deze afvalverbranding leidt tot CO₂-uitstoot en andere vervuiling in Nederland. Over het verbranden (en storten) van Nederlands afval wordt sinds 2015 afvalstoffenbelasting geheven. Met deze maatregel wordt ook het verbranden en storten van afval afkomstig uit het buitenland in de afvalstoffenbelasting betrokken. Daarmee wordt ook de bron van de uitstoot van dit deel van het afval in Nederland belast, wordt recycling aantrekkelijker en ontstaat een gelijk speelveld voor het verbranden en storten van alle afval in Nederland.

Aanpak affakkelen olie- en gaswinning

Zowel in de olie- en gaswinning als in de petrochemische industrie wordt o.a. methaangas weggeblazen zonder verbranding of worden gassen verbrand via een fakkel. De redenen hiervoor verschillen per bedrijf en installatie. Met deze maatregel wordt op basis van afspraken met de sector, mogelijk gevolgd door maatregelen die vragen om aanpassing van de Wet Milieubeheer, tot bedrijfsspecifieke maatregelen gekomen die zorgen voor een reductie van bijvoorbeeld methaanuitstoot.

Extra inzet biobrandstoffen

In Nederland geldt voor het vervoer een jaarverplichting hernieuwbare energie van 16,4% in 2020. Deze verplichting geldt niet voor de binnenvaart. Met deze maatregel wordt een jaarverplichting ook voor de binnenvaart ingevoerd. Hiermee stimuleren we de inzet van hernieuwbare energie (waaronder biobrandstoffen) in de binnenvaartsector. Deze extra inzet vindt plaats op basis van het nu geldende wettelijke kader, waaronder de duurzaamheidseisen voor biobrandstoffen. Dit loopt vooruit op het integrale duurzaamheidskader voor biomassa dat conform het Klimaatakkoord wordt uitgewerkt.

Gedragsmaatregelen duurzame mobiliteit

Er wordt een pakket maatregelen gericht op het verduurzamen van mobiliteitsgedrag uitgevoerd. Er wordt een aanvullende campagne gestart voor Het Nieuwe Rijden, gericht op energie-efficiënter rijgedrag. De bestaande bandencampagne wordt geïntensiveerd. De coalitie Anders Reizen wordt ondersteund met communicatie- en gedragsmaatregelen, om het aantal betrokken werkgevers te vergroten en de maatregelen

gericht op CO₂-reductie van zakelijk reizen verder uit te werken en onder de aandacht te brengen. De Greendeal Autodelen II en de Citydeal Elektrische deelmobiliteit in nieuwbouwprojecten krijgen extra middelen ten behoeve van communicatie, kennisoverdracht en onderzoek.

Stimulering specifieke investeringen in de industrie

In de industrie en afvalsector zijn specifieke investeringen geïdentificeerd die versneld kunnen worden uitgevoerd. Het gaat om projecten gericht op warmteprojecten en CO₂-afvang die in een ver gevorderd stadium zijn en mede met een subsidie naar verwachting versneld kunnen worden uitgevoerd.

Versterking en ondersteuning uitvoering energiebesparingsverplichting

Met de invoering van de informatieplicht, die per 1 juli 2019 wordt ingevoerd, wordt voor bedrijven – met name mkb – de uitvoering van de energiebesparingsverplichting vergemakkelijkt. Via de Erkende Maatregelenlijsten worden bedrijven ondersteund om maatregelen te treffen die kostenbesparend zijn en die zich in 5 jaar terugverdienen. Met deze additionele middelen worden achterblijvers nadrukkelijker aangespoord en ondersteund de informatie aan te leveren en de energiebesparingsmaatregelen te treffen. Daarmee wordt ook een gelijk speelveld tussen mkb'ers beter gewaarborgd.

Netverzwaring

Diverse maatregelen voor de inpassing van meer hernieuwbare elektriciteit op het elektriciteitsnet. Er worden maatregelen genomen die op de korte en middellange termijn de capaciteit op het elektriciteitsnet verhogen waarmee de voorziene aansluitbeperkingen voor reeds beschikte en nieuwe projecten deels kunnen worden verholpen. Over deze maatregelen is uw Kamer vandaag geïnformeerd middels de brief «Gevolgen van het gebrek aan netcapaciteit voor duurzame elektriciteitsprojecten» (Kamerstuk 30 196, nr. 669).

Toepassing CO₂-reducerende circulaire maatregelen in de grond- weg en waterbouw

Hiermee wordt in contracten van Rijkswaterstaat de toepassing van meer CO₂ reducerende circulaire maatregelen gestimuleerd. Aanvullend wordt hiertoe een instrument voor decentrale overheden gemaakt.

Stimulering energiebesparing en CO₂-reductie industrie

Door middel van een subsidieregeling worden concrete CO₂-reductiemaatregelen in de industrie gestimuleerd. Het gaat om het stimuleren van het toepassen van reeds bestaande technieken of installaties voor CO₂-reductie met een terugverdientijd van 7 tot 12 jaar.

Recycling en bio-kunststoffen

Verschillende bedrijven in de chemie kunnen fossiele grondstoffen vervangen door chemisch of mechanisch gerecyclede grondstoffen of biograndstoffen. Met de maatregel wordt de onrendabele top voor het vervangen van fossiel door chemisch of mechanisch gerecyclede grondstoffen en biobased nafta gesubsidieerd. Hiermee wordt gestimuleerd dat alternatieven voor fossiele grondstoffen worden gebruikt, waardoor per ton vervangen product een aanzienlijke hoeveelheid CO₂ worden bespaard.

Vervroegd verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie

Het kabinet heeft besloten om het verbod op kolen voor elektriciteitsproductie voor de Hemwegcentrale van Vattenfall NV al per 1-1-2020 effect te laten hebben. Dit zal leiden tot een vervroegde sluiting van deze centrale per januari van volgend jaar. Deze maatregel is reeds op 8 maart jl. door het kabinet aangekondigd (Kamerstuk 32 813, nr. 303).

Stimulering Energiebesparingsmaatregelen Glastuinbouw / ophogen subsidieregeling

Het budget 2019 van de bestaande subsidieregeling voor de glastuinbouw wordt verder verhoogd. De subsidieregeling is gericht op het stimuleren van een aantal specifieke investeringen in energiebesparing die CO₂-reductie tot gevolg hebben.

Versnelling en intensivering warme sanering varkenshouderij

Om te komen tot een snellere emissiereductie door de sanering van de varkenshouderij, zal de saneringsregeling nog dit jaar volledig worden opengesteld. Daarnaast zal het budget worden verhoogd om te komen tot extra emissiereductie.

Subsidie Energiebesparing Eigen Huis

De subsidieregeling energiebesparing eigen huis (SEEH) wordt weer opengesteld voor eigenaar-bewoners. Met deze maatregel kunnen mensen subsidie krijgen voor twee of meer grote isolatiemaatregelen in hun eigen woning. Daarnaast wordt deze mensen ook de gelegenheid geboden om subsidie aan te vragen voor kleinere maatregelen, zoals het waterzijdig inregelen van CV-installaties en een maatwerkadvies voor energiebesparing.

Programma stimulering vermindering energieverbruik eigen woningen

Het programma bestaat uit een aantal onderdelen waarbij woningeigenaren worden geholpen om hun energieverbruik te verminderen. Het gaat om zaken als het laten optimaliseren van CV-installaties, het aanbrengen van radiatorfolie en het geven van voorlichting over energieverbruiksmanagers en te overwegen energiebesparende maatregelen.

Stimulering CO₂-reducerende maatregelen circulaire economie

Met de maatregel worden bestaande instrumenten uitgebreid en budgettair opgehoogd zodat extra ruimte geboden wordt voor technieken, bedrijfsmiddelen en initiatieven die bijdragen aan de circulaire economie.

Stimulering Energiebesparingsmaatregelen en warmtenetten

Subsidiëring van de onrendabele top van restwarmte- en CO₂-projecten. Hierbij worden met diverse partijen (CO₂-leverancier, netwerkbedrijf, provincie en afnemers) afspraken gemaakt over levering en afname van CO₂ en restwarmte.

Voorkomen ontbossing

Rijk en provincies onderzoeken de mogelijkheden om op korte termijn binnen de afgesproken natuurdoelen beheermaatregelen aan te passen, gericht op alternatieven die minder klimaatimpact hebben.

