



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. de heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

BETREFT Urgente punten uitvoering Klimaatakkoord

DEN HAAG	19 november 2020	E-MAIL	info@klimaatakkoord.nl
ONS KENMERK	20.68702	TOESTELNUMMER	070 3499 644
AFZENDER	Voortgangsoverleg Klimaatakkoord		

Geachte heer Wiebes,

Het Klimaat(akkoord) verdraagt geen langdurige politieke luwte

Op 30 oktober jl. heeft u aan de Tweede Kamer de Klimaatnota, de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) en de Monitor Klimaatbeleid toegestuurd.¹ Dit is de laatste beoordeling van het tot dusver door het huidige kabinet gevoerde klimaatbeleid en geeft invulling aan de borgingscyclus van de breed aanvaarde Klimaatwet. Het vorig jaar gesloten Klimaatakkoord omvat afspraken tussen het kabinet en maatschappelijke partijen om gezamenlijk het eerste doel van 49% CO₂-reductie in 2030 binnen bereik te brengen en zo invulling te geven aan de Klimaatwet. Hiermee is een onomkeerbare weg naar een vergaande transitie voor Nederland ingezet.

De financiële, sociale en economische gevolgen van de coronacrisis werpen een schaduw over de uitvoering van het Klimaatakkoord. Tegelijkertijd kan de crisis ook een geweldige aanjager zijn voor de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie. Dit vraagt om stevige doorzettingskracht. De politieke praktijk in het verleden wijst uit dat de periode direct voorafgaand aan Tweede Kamerverkiezingen het voorbereiden en uitvoeren van afgesproken beleid ingewikkeld maakt. Dit geldt doorgaans ook voor de periode na de verkiezingen waarin partijen aan de slag gaan met de formatie van een nieuw kabinet. Tegen deze achtergrond merken wij op dat het klimaat(akkoord) geen politieke luwte en langdurige demissionaire periode verdraagt.

Een voortvarende en consequente aanpak van de klimaatproblematiek vormt een bittere maar ook uitdagende noodzaak. Het Voortgangsoverleg deelt in deze brief haar observaties en aanbevelingen voor deze aanpak. In het voorjaar zal het Voortgangsoverleg bij de formatie verder adviseren hoe de slagkracht bij de uitvoering van het Klimaatakkoord kan worden versterkt en hoe de verhoging naar 55% CO₂-reductie kan worden ingevuld.

¹ Kamerstuk 32813, nr. 609.

Het Voortgangsoverleg beschouwt zes punten als cruciaal en urgent om voortgang te boeken met de uitvoering van het Klimaatakkoord. De zes punten zijn als volgt en worden later in deze brief nader toegelicht:

1. *Maak de route naar 2030 inzichtelijk.* Formuleer tussenresultaten en mijlpalen voor betere grip op de uitvoering.
2. *Jaag investeringen in en besluitvorming over infrastructuur aan.* De doorlooptijden zijn lang en we moeten nu beginnen.
3. *Kom met adequate prikkels voor investeringen in duurzame warmte.* De huidige situatie stimuleert burgers, boeren en bedrijven onvoldoende om duurzame energiekeuzes te maken. Daarvoor is het ook nodig dat de ontwikkeling van de wet- en regelgeving hieromtrent geen vertraging oploopt en zelfs wordt versneld.
4. *Creëer duidelijkheid over prioritaire inzet waterstof.* Welke sectoren kunnen en moeten voorsorteren op de inzet van waterstof en welke niet?
5. *Maak regie op decentraal niveau mogelijk.* Medeoverheden hebben nog onvoldoende bevoegdheden, capaciteit en middelen om uitvoering te geven aan het Klimaatakkoord.
6. *Meer aandacht nodig voor draagvlak en participatie.* De maatregelen in het Klimaatakkoord raken iedereen. Brede betrokkenheid bij de uitvoering is essentieel.

Progressie geboekt maar doel nog niet binnen bereik

De KEV maakt duidelijk dat de 49% CO₂-reductie in 2030 nog niet binnen bereik is. Het Voortgangsoverleg kan zich vinden in de uitleg in de Klimaatnota over het verschil van 15% tussen het in de KEV geraamde doelbereik van 34% en het doel van 49%. Het hierna volgende kader 'Wat zegt de KEV (niet)' gaat hier nader op in. Het Voortgangsoverleg ziet ook dat er wel progressie is geboekt. Veel beleid en afspraken waren al vóór 1 mei 2020 concreet uitgewerkt. Daardoor kon het worden meegenomen in de ramingen door het PBL. Ook de Monitor Klimaatbeleid laat zien dat er voortgang is. Dit betreft de uitvoering van de afspraken, de randvoorwaarden en gedragsverandering.

Het afgelopen jaar lag het accent op het voorbereiden en uitwerken van de afspraken in het Klimaatakkoord. De voorzitters constateren hierbij onverminderd commitment van de partijen en complimenteren de deelnemende partijen voor het vele werk dat is verzet. Zowel in de periode tot 1 mei als in de periode na 1 mei, waarin al veel afspraken verder zijn uitgewerkt. Ook het komende jaar zullen we hier nog mee doorgaan. De accentverschuiving van het voorbereiden van maatregelen naar de realisatie van afspraken, die effect sorteren en resulteren in daadwerkelijk reductie van broeikasgassen, zal zichtbaarder worden. Daarbij gaat het Voortgangsoverleg ervan uit dat er jaarlijks een sprong voorwaarts gemaakt kan worden om het afgesproken doel binnen bereik te krijgen. Tegelijkertijd beaamt het Voortgangsoverleg de conclusie in de KEV dat het tempo omhoog moet. Dat geldt zowel voor de maatregelen die wel doorgerekend en meegeteld zijn in de 34%, als voor de maatregelen die door het PBL nog niet meegenomen konden worden. Daarnaast laat de KEV zien dat, vanwege exogene factoren, het doel verder buiten bereik is komen te liggen. Er zullen dus aanvullende maatregelen en acties nodig zijn om de 49% CO₂-reductie in 2030 te realiseren.

Wat zegt de KEV (niet)

In het Klimaatakkoord is afgesproken welke maatregelen het kabinet en de partijen gezamenlijk nemen om de doelstelling van 49% CO₂-reductie in 2030 te realiseren. Om zicht te houden of dat doel binnen bereik komt, presenteert het PBL in de KEV jaarlijks een raming van de verwachte CO₂-uitstoot in 2030 op basis van 'vastgesteld' en 'voorgenomen' beleid op de peildatum 1 mei van het betreffende jaar. Dit omvat de maatregelen en openbare beleidsvoornemens die de Rijksoverheid of de Europese Unie hebben gepubliceerd of medegedeeld. Of de afspraken van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere overheden die concreet zijn geformuleerd en bindend zijn vastgelegd.

Dit jaar raamt het PBL dat 34% van de 49% CO₂-reductie in 2030 binnen bereik is. Dat betekent niet dat er voor die 34% niets meer hoeft te gebeuren. De afspraken moeten nog wel uitgevoerd worden en dus blijft er druk op de voortgang nodig om de CO₂-winst daadwerkelijk te realiseren en een terugval te voorkomen.

De raming maakt ook duidelijk dat er voor het 15% verschil geldt dat er nog geen vastgesteld of voorgenomen beleid was op peildatum 1 mei 2020. Die 15% (ofwel 34 Mton) valt uiteen in drie delen:

- Afspraken uit het Klimaatakkoord die volgens planning na 1 mei 2020 zijn of worden geconcretiseerd. Het gaat daarbij onder meer om de volgende maatregelen: de wijkgerichte aanpak en normering van de utiliteitsbouw in de gebouwde omgeving, de introductie van zero-emissie zones en aangescherpt biobrandstoffenbeleid in de mobiliteitssector, het subsidie-instrumentarium en de CO₂-heffing in de industrie. Bij elkaar vormen deze maatregelen zo'n 20 Mton van de ontbrekende 34 Mton. Hiervan is in de periode 1 mei 2020 tot 30 oktober 2020 een deel al verder uitgewerkt.
- Daarnaast laat de KEV zien dat het doel verder buiten bereik is komen te liggen vanwege exogene factoren, zoals een daling van de gasprijs. Dit betreft 11 Mton sinds de start van het Klimaatakkoord. Hoewel het exogene factoren betreft zullen deze met passende maatregelen moeten worden opgevuld met aanvullend beleid.
- Tot slot betreft het een statistische bijstelling van 3 Mton die leidt tot een grotere opgave.

In alle gevallen is de borgingscyclus van de Klimaatwet zo ingericht dat op basis van de KEV wordt beoordeeld of aanvullend beleid nodig is of dat hierin al is voorzien.

Zes urgente punten om vertraging te voorkomen

Het Voortgangsoverleg vraagt in deze brief aandacht voor een aantal urgente punten die meerdere sectoren in de uitvoering van het Klimaatakkoord raken. Dit betreft punten waarvoor geldt dat er op korte termijn stappen gezet moeten worden om in 2030 de doelstellingen van het Klimaatakkoord te kunnen realiseren. Zonder adequaat optreden van de partijen en/of het kabinet halen we deze vertraging niet meer in. Verschuiven van de hierna volgende punten naar een volgend kabinet kunnen we ons dus niet veroorloven.

1. Maak de route naar 2030 inzichtelijk

Het Voortgangsoverleg constateert dat met het sluiten van het Klimaatakkoord, ook na het uitwerken van afspraken, voor nagenoeg alle sectoren en structuren geldt dat het verloop van de transitie richting 2030 en verder nog onvoldoende inzichtelijk is. Het Voortgangsoverleg vraagt daarom de uitvoeringsoverleggen en -structuren om in 2021 dergelijke routekaarten met periodieke tussenresultaten te ontwikkelen. Hiermee wordt de gezamenlijke opgave die we voorstaan en de cruciale mijlpalen die daarbij horen voor alle partijen en ook voor de samenleving inzichtelijker. Het biedt de mogelijkheid adequater te sturen op de voortgang van het akkoord. Het spreekt voor zich dat deze routekaarten niet ten koste mogen gaan van de continuïteit van beleid, want zekerheid over de ingeslagen richting is voor partijen van groot belang. Op deze manier komen we richting 2030 niet voor verrassingen te staan en kan invulling worden gegeven aan "het verbeteren van het zicht op de voortgang", waar de Raad van State op wijst in haar advies.

2. Jaag investeringen in en besluitvorming over infrastructuur aan

De ontwikkeling van onze energie- en fysieke infrastructuur is een cruciaal aspect van het Klimaatakkoord en tevens een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van veel afspraken uit het akkoord. Het Voortgangsoverleg roept alle partijen en het kabinet op om tot snelle besluitvorming, uitvoering en opschaling van infrastructuur te komen. Zonder tijdige beschikbaarheid van infrastructuur worden de doelen dus niet gehaald. Het Voortgangsoverleg spreekt haar zorgen uit over de planning voor het tijdig opschalen van de infrastructuur

(verdeelstations en verbindingen) op centraal en decentraal niveau. Nederland kent lange doorlooptijden van vereiste procedures om tot de aanleg van infrastructuur te komen. Het uitvoeringsoverleg elektriciteit gaat in samenwerking met het Rijk bezien hoe doorlooptijden korter kunnen, met behoud van een zorgvuldige procedure. Dit kan een substantiële bijdrage leveren aan het tempo van de uitrol van duurzame energie. Het is daarbij van belang dat er snel duidelijkheid komt over de (extra) elektriciteitsvraag vanuit de industrie.

Een centraal onderdeel voor de vormgeving van de infrastructuur is de verduurzamingsopgave van de industrie. Het Voortgangsoverleg vindt het hoopgevend dat het kabinet in haar reactie² op het advies van Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI) stappen zet om te komen tot een integrale energiehoofdinfrastructuur die toegankelijk en bruikbaar is voor alle sectoren, waaronder ook de gebouwde omgeving, de landbouw en de mobiliteitssector. Het Voortgangsoverleg wijst hierbij wel op drie urgente punten: (1) voor een snelle start met de aanleg van benodigde infrastructuur is voorfinanciering van aanvangsinvesteringen noodzakelijk; (2) het creëren van nieuwe wet- en regelgeving voor waterstof, CO₂ en warmte, omdat het een zeer gereguleerd systeem betreft waarin partijen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben die eveneens een wettelijke basis hebben; en (3) het creëren van markten door het maken van de business cases in de clusters.

Voor de aanleg van fysieke infrastructuur volgt het Voortgangsoverleg het advies van het uitvoeringsoverleg mobiliteit om juist nu te investeren in de fietsinfrastructuur, om 'anders reizen' een blijvende impuls te geven. Daarnaast vraagt het Voortgangsoverleg om (overige) beschikbare middelen bij voorrang in te zetten op het duurzaam ter hand nemen van de noodzakelijke vervangings- en onderhoudsopgave. Dit is een impuls voor de verduurzaming van grond-, weg- en waterbouw.

3. Kom met adequate prikkels voor investeringen in duurzame warmte

De lage gasprijs zet investeringen van burgers, boeren en bedrijven voor hun duurzame warmtevoorziening onder druk. Het hoge ODE-tarief voor elektriciteit en de lage gasprijs stimuleren bedrijven niet om duurzame energiekeuzes te maken. Daarnaast lopen er verschillende wet- en regelgevingstrajecten die cruciaal zijn voor de energietransitie. Dit regelgevend kader moet zo snel mogelijk in werking treden om de verschillende plannen te kunnen uitrollen.

Er zit veel besparingspotentieel in de glastuinbouw. Om dit potentieel te verzilveren is het van belang dat knelpunten en perverse prikkels worden weggenomen. De glastuinbouw heeft te maken met omstandigheden waarin het nog steeds gunstig is om gasgestookte Warmte Kracht Koppeling (WKK) in te zetten. Daarnaast doen zich onder meer knelpunten voor in de CO₂-levering en in de inzet van restwarmte en geothermie, waardoor de beschikbaarheid van alternatieven momenteel onvoldoende is om de energietransitie goed door te zetten. Het Voortgangsoverleg hoopt dat er snel regelingen komen die oplossingen bieden voor de geconstateerde knelpunten.

Ook in de gebouwde omgeving krijgen alternatieve vormen van duurzame warmte door een lage gasprijs geen eerlijke kans. Er zijn zorgen of de SDE++-regeling voldoende stimulans biedt om warmtenetten te verduurzamen via de realisatie van geothermie, aquathermie, e-boilers en restwarmte uit datacenters. Naast zorgen of de basisbedragen wel voldoende zijn om projecten haalbaar te maken, speelt de zorg of warmteprojecten wel in aanmerking komen op basis van kosten per vermeden CO₂-uitstoot.

² Kamerstukken 29826 en 32813, nr. 123

4. *Creëer duidelijkheid over prioritaire inzet waterstof*

Waterstof kan als (duurzame) energiedrager voor diverse sectoren op termijn een oplossing zijn. Voor de industrie om duurzame energie op te slaan, als grondstof voor de chemie, om gebouwen mee te verwarmen en als vervanger voor diesel bij zwaar transport. Het is echter niet vanzelfsprekend dat waterstof voor al deze sectoren beschikbaar komt, zeker niet op korte termijn. Voor de gebouwde omgeving zal waterstof tot 2030 geen rol spelen. Uitsluitend door het kabinet over de beschikbaarheid na 2030 is gewenst. De verwachting is dat ook met uiterste inspanning het nog lang duurt voordat (groene) waterstof op voldoende schaal kosteneffectief beschikbaar is. Het kabinet, zo staat in de Klimaatnota, is dan ook voornemens om een cross-sectoraal advies over waterstof te vragen, om bij te dragen aan het goed richten van publieke en private investeringen. Het Voortgangsoverleg verwelkomt deze actie, om mede op basis van dit advies prioritaire toepassingen aan te wijzen, zodat voor elk uitvoeringsoverleg zo snel mogelijk duidelijk is of de inzet van waterstof een reële optie is of dat het nodig is nu al nadrukkelijk voor te sorteren op andere opties.

5. *Maak regie op decentraal niveau mogelijk*

In de gebouwde omgeving zijn gemeenten nog onvoldoende gepositioneerd om op grotere schaal de wijkgerichte aanpak ter hand te nemen. Het is essentieel dat gemeenten snel de bevoegdheid krijgen om wijken op termijn van het gas af te sluiten wanneer een ander duurzaam warmte alternatief beschikbaar is. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten die bevoegdheid krijgen, maar tot op heden is nieuwe wetgeving op dit punt nog niet vastgesteld. Ook moeten gemeenten beschikken over voldoende middelen voor de additionele taken en verantwoordelijkheden. Hiernaar loopt momenteel een artikel 2-onderzoek om helder zicht te krijgen op de vraag hoeveel extra middelen nodig zullen zijn. Verder is voor de gebouwde omgeving de regie op het energiesysteem een aandachtspunt, waarbij er een balans gevonden moet worden tussen het lokaal en met draagvlak ontwikkelen van plannen en het optimaal inrichten van het energiesysteem in zijn geheel. Het uitvoeringsoverleg gebouwde omgeving zal met een voorstel komen om dit beter te coördineren vanuit de verschillende betrokken partijen.

Voor het realiseren van de afspraken over Zero Emission Stadslogistiek is meer aandacht nodig voor de opgave van de laadinfrastructuur. Er is sprake van een veelheid aan initiatieven, maar het gebrek aan samenhang en regie leidt tot veel versnippering. Decentrale overheden spreken hun zorgen uit over de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Het Voortgangsoverleg wijst op de noodzaak van extra middelen voor een adequate uitvoeringscapaciteit om ervoor te zorgen dat de doelen worden gehaald.

6. *Meer aandacht nodig voor draagvlak en participatie*

De maatregelen in het Klimaatakkoord raken iedereen. Brede betrokkenheid is daarom essentieel. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft recent een onderzoek gepubliceerd naar de energietransitie vanuit het burgerperspectief.³ Hieruit blijkt dat er een breed draagvlak is voor de energietransitie. Deze steun vermindert echter als het gaat om concrete maatregelen. Ook observeert het SCP toenemende verdeeldheid en politisering tussen voor- en tegenstanders in het klimaatdebat. Het Voortgangsoverleg concludeert dat een meer inclusieve benadering van belang is. Daarbij past ook dat nieuwere en eigentijdse vormen van burgerparticipatie, zoals recent genoemd in de motie Mulder c.s.⁴, serieus worden overwogen.

Voor draagvlak is de betaalbaarheid voor burgers een belangrijk aspect. In de gebouwde omgeving is dit essentieel om een goed aanbod te kunnen doen aan eigenaar-bewoners. Alleen dan kan de opschaling op gang komen die uiteindelijk zal leiden tot de noodzakelijke

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, Klimaatbeleid en de samenleving, oktober 2020

⁴ Kamerstuk 32813, nr. 578

kostenreductie. De dalende gasprijs zet de mogelijkheid om eigenaar-bewoners een betaalbaar aanbod te doen om te investeren in verdergaande vormen van isoleren met een redelijke terugverdientijd onder druk. Het uitvoeringsoverleg gebouwde omgeving concludeert dat het instrumentarium op dit moment nog niet is toegerust om de wijkgerichte aanpak haalbaar en betaalbaar uit te voeren.⁵ Het is belangrijk om slim te kijken naar waar schaal bereikt kan worden in de wijkgerichte aanpak, zodat we de doelen binnen bereik houden en ook de nodige kostenreductie kunnen realiseren. Daarnaast is het verstandig om op meerdere sporen in te zetten: de wijkaanpak, hybride warmtepompen en isolatie. Zo kunnen bewoners stappen zetten op natuurlijke momenten, als bewoners toch aan de slag moeten. Het Voortgangsoverleg roept wel op om hiervoor met aanvullende maatregelen te komen zodat we de transitie de komende tien jaar betaalbaar houden.

Het risico op afname van het draagvlak bestaat ook als er geen erkenning is voor het feit dat een succesvolle transitie stapsgewijs gaat en niet van vandaag op morgen klaar is. Een geleidelijk proces stelt de betrokkenen namelijk in staat om mee te gaan in de veranderingen die nodig zijn. In de landbouw en het landgebruik maakt de klimaatopgave deel uit van de grotere opgave om integraal te verduurzamen. Om toe te werken naar een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw en het landgebruik, moeten partijen over de gehele breedte van het veld meedoen. Het Voortgangsoverleg benadrukt dat een geleidelijke transitie hier essentieel voor is en wijzen het kabinet er op om daar voldoende rekening mee te houden. Het uitvoeringsoverleg op haar beurt zal zoveel mogelijk tempo maken in het uitvoeren van de afspraken.

Tot slot

Door de Covid-19 pandemie ondervinden we allemaal de ontwrichtende effecten van een wereldwijde crisis. Tegelijkertijd kan dit als aanleiding gezien worden om een impuls te geven aan investeringen in verduurzaming. Nu het kabinet aanzienlijke bedragen vrijmaakt voor economisch herstel en er een nationaal Groeifonds is ingericht, vindt het Voortgangsoverleg het verstandig om deze gelden ook te benutten en te oormerken voor het bestrijden van klimaatverandering.

De consequenties van maatregelen uit het Klimaatakkoord worden in toenemende mate zichtbaar en voelbaar. Daarmee groeit de noodzaak van een zorgvuldige, ruimtelijke en maatschappelijke inpassing. Het is de taak van het Voortgangsoverleg en de uitvoeringsoverleggen om te zorgen dat in alle domeinen de partijen hun achterban mobiliseren om de urgentie, kansen en consequenties van de energietransitie uit te dragen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de substantiële bijdrage die de transitie naar een circulaire economie kan leveren aan reductie van CO₂-uitstoot; het benutten van de kansen van snelle opschaling van innovaties op het gebied van bioraffinage, chemische recycling, CCU, geavanceerde biobrandstoffen en waterstof; en het koppelen van de duurzaamheidsagenda aan herstelbeleid, zodat we van de energietransitie de banenmotor voor de korte en middellange termijn maken. Ook het betrekken van burgers bij de uitwerking en uitvoering is een belangrijke voorwaarde voor effectief beleid en het creëren van maatschappelijk draagvlak.

De partijen staan voor de afspraken die zij hebben gemaakt en het is goed om te zien dat zij zich onverminderd blijven inzetten voor de uitvoering. Het Klimaatakkoord vertegenwoordigt een complex evenwicht tussen deze afspraken. De wereld staat niet stil, er is maatschappelijke kritiek en er zullen momenten komen voor vervolgkeuzes en -afspraken. Niet in de laatste plaats betreft het de nationale consequenties van de ophoging van het Europese reductiedoel naar ten minste 55%. In die gevallen verzoekt het Voortgangsoverleg, met respect voor het

⁵ <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2020/09/21/leren-van-een-jaar-klimaatakkoord-gebouwde-omgeving>

politieke primaat, nadrukkelijk om koersvastheid, om niet eenzijdig te gaan sleutelen aan het akkoord en in ieder geval de partijen van het Klimaatakkoord bij dergelijke keuzes te betrekken.

Om de uitvoering van het Klimaatakkoord optimaal te organiseren zal het Voortgangsoverleg, ten behoeve van de formatie, in het voorjaar adviseren over de stappen die nodig zijn om de afspraken te realiseren en hoe de verhoging naar 55% CO₂-reductie kan worden ingevuld. Daarnaast zullen wij vanuit onze platformfunctie in gesprek gaan met de brede samenleving over de bevindingen van de studiegroep 'Invulling klimaatopgave Green Deal'.

Ik verzoek u deze brief door te geleiden naar de verantwoordelijke bewindslieden en de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat.

Met vriendelijke groet,

Ed Nijpels,
Voorzitter Voortgangsoverleg Klimaatakkoord