

Bijlage 1. Reactie op specifieke aanbevelingen

1. Visie, perspectief en het belang van een rechtvaardige transitie

De WKR adviseert een visie te ontwikkelen voor de transitie naar een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland in 2050 en daarna, in het beleid uit te gaan van een brede rechtvaardigheidsopvatting, aandacht te besteden aan de wisselwerking met adaptatiebeleid en subsidies en investeringen die niet in lijn zijn met klimaatneutraliteit, af te bouwen.

Zoals ook toegelicht in de contourenbrief over het klimaatplan die ik in maart 2023 aan Uw Kamer heb gestuurd, zet het kabinet in het nieuwe klimaatplan het vizier op klimaatneutraliteit in 2050.¹ Het Klimaatplan zal de beleidsagenda bevatten voor de periode t/m 2035 om klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen bereiken.

Klimaatneutraliteit is een abstract begrip. In de contourenbrief heb ik beschreven wat het doel 'klimaatneutraal voor Nederland' uit de Klimaatwet technisch betekent, namelijk dat er in Nederland in 2050 nauwelijks nog broeikasgasemissies zijn en dat de resterende emissies, in eigen land of binnen Europa worden gecompenseerd door vastlegging bijvoorbeeld in bossen of onder de grond. Maar op basis van een definitie komt niemand in actie. Wat betekent klimaatneutraliteit? Hoe ziet Nederland er straks uit? Waar doen we het voor? Het kabinet onderstreept daarom het belang dat WKR hecht aan visie en een wenkend perspectief op wat een klimaatneutrale samenleving is; hoe ziet die eruit, waarom we die willen bereiken, en wat levert dit ons op.

Het kabinet is naar aanleiding van het WKR-advies gestart met de *beeldende* ontwikkeling van een wenkend, realistisch perspectief op 2050 en de weg ernaartoe. Dit gebeurt met behulp van een externe partij, met expertise op het gebied van design thinking. Zo maken we impliciete toekomstbeelden expliciet, vanuit de idee dat de voorstelling ervan het gesprek erover vergemakkelijkt.

Het op gang brengen van dat gesprek in de samenleving acht het kabinet van groot belang, zoals ook de WKR aangeeft. Sinds de contourenbrief zijn daarom verschillende acties in gang gezet die erop gericht zijn de samenleving nadrukkelijk ook in de fase van totstandkoming van het klimaatplan te betrekken. Doel van deze aanpak is dat de inhoud van het Klimaatplan – visie, perspectief en beleid – voor mensen herkenbaar is, dat de belangrijkste knelpunten en (voor)waarden worden erkend en dat hiermee rekening wordt gehouden. Voor betrokken partijen in de verschillende sectoren streven we naar herkenning en een algeheel beeld dat het voorgestelde beleid haalbaar is.

De aanpak bestaat uit rondetafelgesprekken met uitvoerende partijen en belanghebbendengroepen in uitvoeringsoverleggen en rondetafels, toetsing van dilemma's en waardenafwegingen bij burgers in samenwerking met het Nationaal Klimaat Platform. Tot slot is ervoor gekozen om ook vroeg in het proces, op de contourenbrief over het Klimaatplan, al een openbare internetconsultatie te doen. Deze eerste internetconsultatie is inmiddels afgerond.² De Nota van Antwoord is in maart gepubliceerd. De onderwerpen die in de zienswijzen het meest terugkwamen, waren samenhang tussen transitie, de wetenschappelijke onderbouwing van de klimaatopgave en rechtvaardigheid.

Het Nationaal Klimaat Platform (NKP) heeft gesprekken georganiseerd met burgers en vertegenwoordigers van burgers over de vraag hoe we tot een klimaatneutraal Nederland in 2050 komen, en specifiek de energie in de samenleving kan worden benut. Wat kunnen en willen mensen doen aan de verduurzaming van eten, van reizen, van wonen en van spullen gebruiken. Ook het NKP-advies zal worden meegenomen in het Klimaatplan.

Rechtvaardigheid

In lijn met het advies van de WKR en eerder van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), onderschrijft het kabinet dat het belangrijk is om rechtvaardigheid naast

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/17/naar-een-beleidsagenda-voor-een-klimaatneutraal-nederland>

² De internetconsultatie op basis van de eerste contouren: <https://www.internetconsultatie.nl/contourenklimaatplan/b1>. Daarnaast zijn er volop gesprekken met partijen in de samenleving om ideeën op te halen.

doelmatigheid en effectiviteit mee te wegen in besluitvorming over klimaatbeleid. Het demissionaire kabinet heeft in de laatste Klimaatnota een apart hoofdstuk gewijd aan hoe afwegingen rondom rechtvaardigheid een rol hebben gespeeld in de voorjaarsbesluitvorming 2023 over het aanvullende klimaatpakket.

Het kabinet onderzoekt momenteel hoe rechtvaardigheidsoverwegingen beter meegenomen kunnen worden in de beoordeling van voorstellen voor het Klimaatfonds en (voorgenomen) klimaatmaatregelen. TNO reflecteert daarvoor al op sociaaleconomische aspecten van de voorstellen. Daarnaast wordt onderzocht hoe in het Beleidskompas voor beleidsmakers rechtvaardigheid een plek kan krijgen, naast de Brede Welvaartsthema's die al onderdeel zijn van het kompas.³

Samenhang tussen transities

In het Klimaatplan zal worden stilgestaan bij de samenhang tussen de duurzaamheidstransities. Het kabinet hanteert daarbij de drie (deel)transities van de WKR die nodig zijn voor een klimaatneutrale samenleving: de energie-, grondstoffen- en voedseltransitie. De ontwikkelingen die daarnaast worden verkend zijn klimaatadaptatie en biodiversiteitsherstel (zoals geadviseerd), maar ook digitalisering. Het is belangrijk dat de sturing op deze transities en ontwikkelingen samenhangt. Als samenhang ontbreekt bestaat namelijk het risico dat inspanningen op het ene terrein onbedoeld die op andere tegenwerken en dat meekoppelkansen niet benut worden.

Specifiek op het snijvlak mitigatie-adaptatie zijn al acties ingezet n.a.v. de herziening van de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) (zie kader). In 2023 hebben de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Economische Zaken en Klimaat ook gezamenlijk opdracht gegeven tot het uitvoeren van een quick scan om de belangrijkste meekoppelkansen en potentiële dilemma's tussen klimaatadaptatie- en mitigatie in beeld te brengen.⁴ Deze is onlangs verschenen⁵ en benoemt de elf meest relevante interacties tussen de beide beleidsdomeinen waar op nationaal niveau risico's zitten, kansen liggen of aanpassingen of afwegingen gewenst zijn. Deze zullen zoveel mogelijk worden meegenomen bij de herziening van de NAS en het Klimaatplan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan adaptatiemaatregelen met lagere CO₂-emissies. Andersom ligt het voor de hand dat het energiesysteem van de toekomst klimaatrobuust is. In het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie is daarom al besloten om in aanloop naar de nieuwe Nationale klimaatadaptatiestrategie zo concreet mogelijke doelen op te stellen voor een klimaatbestendige energie-infrastructuur en deze waar mogelijk en zinvol te vertalen naar beleid, wet- en regelgeving, ontwerpstandaarden, prestatie-eisen en dergelijke.

Samenhang, langetermijnvisie en participatie in het adaptatiebeleid

De recent verschenen KNMI'23-klimaatscenario's drukken ons met de neus op de feiten: Nederland moet zich voorbereiden op zwaardere weersextremen.⁶ Zelfs in de meest optimistische scenario's blijft het klimaat nog een flinke tijd veranderen, met grote gevolgen voor Nederland. We zullen vaker te maken krijgen met extremere weertypen, zoals zwaardere regenbuien en hogere temperaturen, maar ook met langere perioden van droogte en hitte. Bij de evaluatie van de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) in 2022 heeft de ministerraad ingestemd met de volledige herziening van de NAS in 2025-2026 op basis van deze KNMI'23-klimaatscenario's en de nieuwe klimaatrisicoanalyses (verwacht in 2025). In deze NAS worden een langetermijnvisie voor 2100 en bijpassende concrete doelen voor 2040/2050 opgenomen. Hierbij zal tevens aandacht worden besteed aan de impacts van klimaatverandering én van adaptatiemaatregelen op mens, natuur en cultuur, maar ook aan de positieve bijdrage die mens, natuur en cultuur kunnen leveren aan het vergroten van klimaatbestendigheid.⁷ Daarnaast zijn in het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (2023) diverse uitgangspunten en prioriteiten voor de herziening van deze NAS vastgesteld, waaronder het uitnodigen van een brede groep belanghebbenden om mee te denken over de richting en invulling van de herziene NAS en het vraagstuk hoe klimaatadaptatie rechtvaardiger kan worden

³ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

⁴ Hyperlink

⁵ Hyperlink

⁶ <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>

⁷ [Kamerbrief](#) over evaluatie en vervolg Nationale klimaatadaptatiestrategie

uitgevoerd.⁸ In de NAS en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's zal zoveel mogelijk verbinding worden gezocht met grote opgaven en transities, zoals de energietransitie en de woningbouwopgave. Door water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening kunnen we in Nederland blijven leven, wonen en werken. Het kabinet geeft hiermee richting aan het oplossen van de soms ingewikkelde opgave van de ruimtelijke ordening in Nederland: wat kan het beste waar? Daarbij zijn de kernwaarden: niet afwentelen op toekomstige generaties; niet afwentelen naar andere gebieden of functies; niet afwentelen van privaat naar publiek.

Bij de samenhang tussen diverse transities zal het kabinet ook oog houden voor de relatie tussen klimaatbeleid (mitigatie en adaptatie) en gezondheid. Klimaatverandering heeft grote impact op de gezondheid en wordt in de toekomst alleen maar groter. Ook in Nederland. De WHO noemt klimaatverandering niet voor niets een fundamentele bedreiging voor de menselijke gezondheid⁹ en stelt daarom "climate action is health action". Oftewel: klimaatmaatregelen zijn noodzakelijk om de gezondheid van huidige en toekomstige generatie te beschermen.

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) worden de opgaven voor een gezonde natuur, schoon en voldoende water, broeikasgasemissiereductie en een klimaatbestendig landelijk gebied in samenhang benaderd. In de praktijk kunnen deze doelen strijdig zijn met elkaar. In de aanpak van het NPLG wordt beschreven hoe wordt omgegaan met eventuele afwentelrisico's om deze te beperken. Het voorkomen van afwenteling en het streven naar win-win situaties is een kernprincipe van het NPLG. Gebiedsprogramma's van provincies worden beoordeeld op samenhang in de aanpak, waaronder voor klimaatadaptatie en -mitigatie.¹⁰ Op dit moment wordt met de kennisinstellingen gewerkt aan een Voorverkenning Monitoring en Evaluatie NPLG waarbij gekeken wordt hoe en welke aspecten onderdeel kunnen zijn van een Monitorings- en evaluatiesystematiek voor doelen en keuzes uit het NPLG. De resultaten hiervan worden verwacht in de loop van 2024.

De WKR constateert tot slot dat handelingsperspectief bij adaptatie veelal primair op decentraal niveau ligt, bijvoorbeeld bij provincies, gemeentes en waterschappen. De koppelkansen, wisselwerkingen en wat men eraan kan doen zijn vaak zeer locatie-afhankelijk. Dat vraagt wellicht eerder om een lokale, ontwerpende benadering (met het oog op de nationale opgaven) dan om nationaal beleid. De vraag is dan waarop nationaal beleid, bijvoorbeeld met een Klimaatplan of een Nationale Klimaatadaptatiestrategie, concreet van meerwaarde kan zijn. Omwille van diezelfde vraag zal het Klimaatplan zich beperken tot die interacties tussen mitigatie en adaptatie die primair vanuit het mitigatie-beleid om actie vragen.

Afbouwen van beleid

De WKR stelt de vraag "Hoe werken we niet alleen aan de opbouw van het 'duurzame', maar ook aan de geleidelijke afbouw van het 'onduurzame'?" Afbouw is niet in alle klimaatsectoren een expliciet onderdeel van het huidige klimaatbeleid. Dat betekent echter niet dat afbouw niet aan de orde is. Beprijzing en normering zorgen er namelijk voor dat bedrijven hun activiteiten moeten verduurzamen of staken. Voorbeelden hiervan zijn de verplichting voor huiseigenaren om vanaf 2026 bij vervanging van hun cv-installatie een (hybride) warmtepomp te laten installeren of voor een duurzaam alternatief te kiezen en het verbod vanaf 2030 om elektriciteit op basis van kolen te produceren. De keuze om te verduurzamen is vaak niet risicovrij en soms onrendabel dus daarom is het belangrijk dat de overheid ook handelingsperspectief faciliteert, onder ander met subsidies zoals de SDE++ en de VEKI. Het is aan de bedrijven om de keuze voor verduurzaming in Nederland uiteindelijk te maken.

⁸ [Kamerbrief](#) bij Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie

⁹ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

¹⁰ Het NPLG gaat uit van een gefaseerde, meerjarige programmatische aanpak van de transitie in het landelijk gebied. In het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied komen alle maatregelen samen die invulling geven aan de realisatie van het NPLG. Het jaarlijks programmaboek gaat – als de wet transitiefonds in werking treedt – over de voortgang van het Meerjarenprogramma rapporteren. Aanvullend op het Programmaboek wordt de voortgang van het te realiseren doelbereik NPLG door een extern consortium van kennisinstellingen gemonitord en geëvalueerd. Deze monitoring geeft inzicht in de effecten van de maatregelen door Rijk en provincies.

Specifiek gericht op fossiele subsidies heeft het kabinet een aantal stappen genomen om die te verminderen. Zo wordt het verlaagd energiebelastingtarief voor de glastuinbouw stapsgewijs afgebouwd en wordt de degressiviteit van de energiebelasting verminderd, waardoor grootverbruikers verhoudingsgewijs meer gaan betalen. Een verdere afbouw van fossiele subsidies moet zorgvuldig worden gewogen, omdat de kosten van energieverbruik voor energie-intensieve bedrijven een belangrijke factor voor de concurrentiepositie zijn. Naast het klimaateffect spelen ook andere overwegingen een rol, zoals het weglekrisico en de lastenverdeling tussen burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven. In het ambtelijk rapport "Belastingen in maatschappelijk perspectief: bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel" zijn per fossiele regeling overwegingen voor een afbouwpad opgenomen.¹¹

2. Verdergaande emissiereductie naast koolstofverwijdering

De WKR adviseert om vanuit Nederland in te zetten op een EU-breed doel van 90-95% netto broeikasgasemissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 en dit doel ook te hanteren voor Nederland. Daarbij adviseert de Raad om vóór 2035 ervaring op te doen met CO₂-verwijdering op schaal in Nederland en CO₂-verwijdering zo min mogelijk in plaats te laten komen van broeikasgasreductie.

Het doel voor 2040

Het kabinet heeft zich de afgelopen jaren ingezet voor ambitieuze klimaatdoelen op nationaal, Europees en mondiaal niveau om klimaatverandering te beperken en de doelen uit de Overeenkomst van Parijs te behalen. Het kabinet onderstreept de Europese doelen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken en tenminste netto 55% broeikasgasemissiereductie te realiseren in 2030, zoals vastgelegd in de EU Klimaatwet. Het kabinet heeft gekozen om dezelfde doelen te hanteren voor Nederland en vast te leggen in de Klimaatwet. Nederland heeft geen nationaal klimaatdoel voor 2040. Het kabinet heeft aangegeven dat het EU-doel voor 2040 een ambitieuze en logische stap moet zijn naar een klimaatneutrale Unie uiterlijk in 2050, rekening moet houden met het advies van de EU Wetenschappelijke Klimaatraad, in lijn moet zijn met internationale toezeggingen, moet voortbouwen op de voortgang die al is geboekt in het klimaat- en energiebeleid en gebaseerd moet zijn op wetenschappelijke inzichten en de uitkomst van de Global Stocktake.

CO₂-verwijdering

Het kabinet deelt de constatering dat het beleid snel nieuwe stappen moet zetten om duidelijkheid over CO₂-verwijdering te scheppen. De inzet is inderdaad om vóór 2035 ervaring op te doen met CO₂-verwijdering op schaal. Alleen dan kunnen burgers en bedrijven op steeds grotere schaal bijdragen aan koolstofverwijdering door innovatie en opschaling van zowel natuurlijke als industriële koolstofverwijdering.

Het kabinet zal in lijn met aanbeveling van de WKR op korte termijn een beleidsvisie en stappenplan voor de ontwikkeling van koolstofverwijdering ontwikkelen via een Routekaart Koolstofverwijdering. Deze Routekaart moet de relevante vraagstukken en feiten op een rij zetten, hier beleidsuitgangspunten uit afleiden en deze omzetten in concrete instrumenten en andere maatregelen. Er is daarbij ook aandacht voor de coherentie met het Europese en internationale beleid, de verwachte "restemissies" die moeten worden gecompenseerd met koolstofverwijdering en hoe koolstofverwijdering samen kan gaan met de grondstoffentransitie. Zo wil het kabinet zorgen voor koolstofverwijdering die past bij de rest van het klimaatbeleid en de energietransitie en tegelijkertijd ons verdienvermogen versterkt.

Het kabinet deelt de opvatting van de WKR dat voorkomen moet worden dat koolstofverwijdering ten koste gaat van emissiereductie(tempo). Dit wordt een van de grootste uitdagingen voor het ontwikkelen van beleid op koolstofverwijdering. Het kabinet wil de relatie tussen koolstofverwijdering en emissiereductie daarom centraal zetten in de ontwikkeling van de Routekaart Koolstofverwijdering. Het kabinet bekijkt daartoe onder andere of aparte doelstellingen

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/01/belastingen-in-maatschappelijk-perspectief-bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel>

voor koolstofverwijdering – al dan niet voor verschillende vormen van koolstofverwijdering – een bijdrage kunnen leveren aan het Nederlandse klimaatbeleid en verdienvermogen.

De WKR noemt “herbebossing” en “landbouwmethoden die het koolstofgehalte van de bodem verhogen” als voorbeelden. Het opschalen van deze vormen van CO₂-verwijdering zijn al onderdeel van het huidige nationale klimaatbeleid voor landgebruik. Nederland doet hiermee dus in zekere zin al enige ervaring op. Het kabinet beziet hoe de koolstofopslag in landgebruik op te schalen, gegeven de beperkt beschikbare ruimte in Nederland. Bosuitbreiding kan de grootste bijdrage leveren en biedt daarnaast kansen voor biodiversiteits- en natuurdoelen, maar daar is ruimte voor nodig. Ook is de vraag wat hiervoor de beste publieke en private instrumenten zijn. Het kabinet vindt het belangrijk dat de instrumenten bijdragen aan het verdienmodel van de landbeheerder die de koolstofopslag realiseert.

De ontwikkeling van de Routekaart Koolstofverwijdering zal parallel lopen met de uitwerking van het Klimaatplan 2024.

3. Aandacht voor ‘bevorderende’ randvoorwaarden

De WKR vraagt aandacht voor beleid gericht op randvoorwaarden die het klimaatbeleid bevorderen. De WKR adviseert in dit kader om de bestuurlijke aanpak van klimaatneutraliteit en klimaatbestendigheid anders in te richten door (a) bij decentrale samenwerking duidelijke kaders te formuleren en (b) een flexibele en adaptieve aanpak te volgen die rekening houdt met onzekerheden, op basis van een adaptief plan, experimenteren, monitoring en het regelmatig evalueren en herijken van strategieën in uitvoering (daarbij gebruikmakend van de inzichten uit het Deltaprogramma). De Raad pleit ook om (c) in de verschillende stadia van het besluitvormingsproces, als opties nog openstaan, burgerparticipatie te gebruiken om inzicht te krijgen in wat burgers belangrijk vinden, wat hun zorgen zijn en welke voorwaarden ze stellen aan de transitie. Verder adviseert de Raad om (d) als onderdeel van een mix van beleidsinstrumenten een grotere nadruk te leggen op beprijzing en normering, zoals verboden en regulering en om beleid meer dan tot nu toe te richten op duurzame keuzes en gedrag van consumenten.

Decentrale samenwerking

Samenwerking tussen rijk en decentrale overheden is een belangrijk onderdeel van de vorming en uitvoering van klimaatbeleid. In lijn met de Raad onderschrijft het kabinet het belang van goede kaders. Het is namelijk cruciaal dat decentrale overheden uit de voeten kunnen met het in Den Haag gemaakte beleid en dat zij alle randvoorwaarden hebben om dat beleid uit te voeren. Bij decentrale samenwerking rondom energie- en klimaatbeleid worden regelmatig bestuurlijke afspraken gemaakt over onder meer de inhoud van te maken beleid en over de manieren waarop wij als overheden met elkaar samenwerken. Zo worden er bijvoorbeeld in 2024 nieuwe (inter)bestuurlijke afspraken gemaakt voor de uitvoering van het NPE. Het Rijk spant zich dus in om samen met decentrale overheden overkoepelende kaders te stellen om de decentrale samenwerking beter te laten verlopen, zodat de vorming als de uitvoering van het energie- en klimaatbeleid goed op elkaar aansluit.

Een uitdaging bij het stellen van duidelijke kaders bij decentrale samenwerking is dat er een grote diversiteit bestaat tussen met name gemeenten. Daarom is het op bepaalde onderdelen lastig om als Rijk specifieke en concrete kaders te formuleren. Waar nodig blijven sommige kaders daarom algemener van aard. Zo maken we het mogelijk om decentraal maatwerk te kunnen leveren, om beleid en uitvoering zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. *Flexibele en adaptieve aanpak*

De borgingscyclus uit de Klimaatwet kent in zekere zin al een flexibele en adaptieve aanpak. Zo geeft het kabinet jaarlijks in het najaar met de Klimaatnota inzicht in de voortgang van het klimaatbeleid en het doelbereik. Dit gebeurt op basis van informatie uit het Dashboard Klimaatbeleid en de cijfers over gerealiseerde emissies en ramingen uit de KEV. Bijsturing van (de uitvoering van) het beleid vindt plaats via de Voorjaars- en Najaarsbesluitvorming (Prinsjesdag), de voortgangsoverleggen die ik als coördinerend minister regulier heb met de vakminister en in de sectorale uitvoeringsoverleggen.

Het Klimaatplan wordt ten minste eens in de vijf jaren opnieuw vastgesteld. Evaluatie en herijking van het beleid vindt dan ook elke vijf jaar plaats. Daarvoor stelt EZK een strategische

evaluatieagenda op. Er wordt momenteel een syntheseonderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en er is een lerende evaluatie klimaatbeleid (LEKB) door PBL naar het transformerend vermogen van het klimaatbeleid en de rol van de overheid daarbij. De centrale vraag bij deze momenten is of wij met de huidige beleidsinzet en governance op de goede weg zijn naar klimaatneutraliteit in 2050. Verder worden het NPE elke vijf jaar herijkt en de SDE++ jaarlijks aangepast.

Voor het kabinet blijft het dan ook de vraag op welke vlakken het klimaatmitigatiebeleid nog kan leren van het Deltaprogramma zoals de WKR suggereert. Net als het Deltaprogramma heeft het klimaatbeleid naast een wettelijke basis (Klimaatwet) ook al een eigen fonds (Klimaatfonds). De oproep om te leren van het Deltaprogramma omvat waarschijnlijk niet alleen een behoefte aan adaptiviteit en flexibiliteit, maar juist ook koersvastheid. Adaptiviteit en flexibiliteit zijn belangrijk, maar tegelijkertijd verwachten het bedrijfsleven, industrie, inwoners en decentrale overheden van het Rijk ook richting, stabiliteit en zekerheid. PBL stelt in de lerende evaluatie dat adaptieve beleidsvoering op gespannen voet staat met de gewenste koersvastheid van regie in het klimaatbeleid.

De lerende evaluatie geeft ook enkele aanknopingspunten om adaptiviteit, flexibiliteit en koersvastheid te combineren. Zo wordt aanbevolen om bij de visievorming rond het klimaatbeleid meer te beredeneren vanuit de samenhangende systeemveranderingen die nodig zijn en de voortgang van het klimaatbeleid meer vanuit de lange-termijn visie vast te leggen, te monitoren en te verantwoorden. Het gebruik van een verandertheorie (Theory of Change) kan helpen om beter systemisch inzicht te krijgen in waarom beleid wel of niet werkt zoals verwacht.

Dit jaar wordt nagegaan hoe de aanbevelingen uit de lerende evaluatie omgezet kunnen worden naar concrete acties en wat dit betekent voor onze manier van (samen)werken.

Burgerparticipatie

De WKR legt in zijn advies duidelijk uit wat de voordelen zijn van het goed betrekken van de samenleving op weg naar een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland in 2050. Het kabinet beaamt het belang hiervan en heeft in lijn hiermee haar visie en aanpak op het betrekken van burgers bij de energietransitie en klimaatopgave in mei 2023 gedeeld met uw Kamer. Eerder in deze reactie is aangegeven hoe de burgerbetrokkenheid bij het Klimaatplan wordt georganiseerd. Burgerbetrokkenheid houdt niet op als het Klimaatplan klaar is. Zoals de WKR adviseert, is het belangrijk om dit te doen in verschillende stadia; beleidsontwikkeling, uitvoering, en evaluatie vragen om andere vormen van participatie. Dit geldt ook voor de schaal waarop het beleid verder uitgewerkt wordt, van nationaal tot lokaal. Het kabinet verneemt graag van de WKR wat de wetenschap zegt over welke participatievormen bij welke stadia, schalen en vraagstukken passen en hoe (zoals aanbevolen) de effecten van het proces te evalueren.

De mix van beleidsinstrumenten

Het kabinet streeft naar rechtvaardig klimaatbeleid door een balans tussen normeren, beprijzen en subsidiëren. Het kabinet beziet bij beprijzende en normerende maatregelen of flankerend beleid (zoals een rente van 0% in het warmtefonds voor eigenaar-bewoners met verzamelinkomen minder dan € 60.000) nodig is zodat iedereen een bijdrage kan leveren aan de transitie. Beprijzing via het ETS speelt een cruciale en ook steeds grotere rol. Afgelopen voorjaar is uw Kamer geïnformeerd over de inzet van het kabinet om het Europese emissiehandelssysteem voor fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving, wegtransport en kleine industrie (ETS2) zo breed mogelijk in te voeren in 2027 middels de zogenaamde opt-in. Het kabinet kiest ervoor om de sector mobiliteit volledig onder het ETS2 te brengen, in aanvulling op het wegtransport gaat het dan onder andere om brandstoffen gebruikt voor het spoor, de binnenvaart en recreatievaart. Voor de sector landbouw heeft het kabinet besloten het toe te passen op de fossiele brandstoffen van deelsectoren van de landbouw. Het gaat hier om brandstoffen gebruikt in landbouwwerktuigen en stallen. Voor de glastuinbouw bestaan reeds convenantsafspraken en -doelen. Om de balans uit het pakket Wet Fiscale Klimaatmaatregelen Glastuinbouw en het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022-2030 te behouden, wordt toepassing van ETS2 op deze sector nog nader uitgewerkt en het kabinet zal daarop zijn besluit baseren.

Emissies die (nog) niet in de reikwijdte van ETS zitten komen van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en bronnen binnen de sectoren landbouw en LULUCF. AVI's vallen wel binnen het bereik van de nationale CO₂-heffing en hebben een monitorings- en rapportageplicht binnen het ETS. In 2026 wordt door de Europese Commissie het besluit genomen of AVI's vanaf 2028 onder het EU ETS, in plaats van de ESR, komen te vallen. Het kabinet is in eerste instantie positief maar zal te zijner tijd zijn definitieve positie bepalen. Voor de landbouwsector streeft het kabinet naar een gebalanceerd en gedragen beleidspakket om voldoende emissiereductie te kunnen realiseren die ook passend is bij een pad naar klimaatneutraliteit in 2050.

Duurzame keuzes en gedrag van consumenten

Net als de WKR ziet het kabinet het belang hiervan in voor de klimaatdoelstellingen. Ook het IPCC¹² en de IEA¹³ onderschrijven het belang van een duurzame en gezonde leefstijl voor het halen van de klimaat en energiedoelen. Het is bekend dat veel mensen openstaan voor duurzamere keuzes. 86% van de Nederlanders ziet het belang van anders leven om klimaatveranderingen tegen te gaan (SCP, 2023)¹⁴ en meer dan 75% van de mensen staat ervoor open om meer duurzame keuzes te maken (Milieu Centraal, 2023).¹⁵

We zien daarbij dat intrinsieke motivatie van burgers belangrijk is, maar niet voldoende. De verantwoordelijkheid voor het maken van duurzame keuzes ligt nadrukkelijk niet alleen bij het individu. Consumenten weten en willen vaak al, dat blijkt ook uit bovenstaande cijfers, ze moeten ook kúnnen en doen. Duurzame keuzes moeten makkelijker, logischer, eerlijker en betaalbaarder zijn dan niet duurzame keuzes. Daar doelt de WKR ook op met het wegnemen van barrières. Hiervoor zijn veel verschillende partijen aan zet.

4. Versterking van de samenhang tussen drie transities.

De WKR maakt onderscheid in drie belangrijke transities die nodig zijn voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland in 2050 en daarna: de voedsel-, circulaire en energietransitie. Het voedselsysteem kijkt zowel naar de productie, consumptie, import en export van voedsel als naar de landbouw en het landgebruik. De circulaire economie gaat over gebruik en verwerking van grondstoffen en materialen. Het energiesysteem omvat productie, transport en opslag van energie, en het gebruik van energie voor verwarming, mobiliteit, verlichting en voor apparaten, industriële processen en ICT.

Het voedselsysteem

Gericht op de transitie van het voedselsysteem adviseert de Raad om, vooruitlopend op eventuele EU-besluitvorming, een indicatief doel te stellen voor de restemissies van broeikasgassen uit de landbouw in 2040 en 2050 en ook te sturen op vraag (plantaardiger dieet en tegengaan van voedselverspilling), onder andere via beprijzing. Om dit te bereiken adviseert de Raad een nationaal systeem van normering van de broeikasgasemissies in de landbouw in te voeren, in samenhang met normen voor stikstof en water.

Het kabinet onderschrijft het belang om duidelijkheid te bieden aan de landbouwsector en het voedselsysteem over het langetermijnbeleid en de route die wordt gevolgd richting 2050. Duidelijkheid over de doelen ná 2030 is belangrijk voor boeren zodat zij verder aan de slag kunnen met de transitie. Een nieuw kabinet zal een aantal besluiten moeten nemen over de transitie in de landbouw en de daar bijhorende klimaatdoelen voor de landbouw in 2040 en 2050. Daaronder valt ook de aanbeveling van een nationaal systeem van normering van de broeikasgasemissies in de landbouw.

Het kabinet onderschrijft dat het voor de transitie van het voedselsysteem van belang is om zowel naar productie als naar de vraag naar voedsel te kijken. Een van de beleidsdoelstellingen is een

¹² [WGIII Summary for Policymakers Headline Statements \(ipcc.ch\)](https://www.ipcc.ch/summary-for-policymakers-headline-statements/)

¹³ [Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach – Analysis - IEA](https://www.iea.org/net-zero-roadmap)

¹⁴ Sociaal Cultureel Planbureau (2023), Sociale en Culturele Ontwikkelingen | Stand van Nederland 2023, [Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023 | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](https://www.scp.nl/publicaties/2023/01/10/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2023)

¹⁵ Milieu Centraal (2023), Monitor Duurzaam Leven, [Monitor Duurzaam Leven 2023 | Milieu Centraal Monitor Duurzaam Leven 2023 | Milieu Centraal](https://www.milieucentraal.nl/monitor-duurzaam-leven-2023/). Milieu Centraal heeft 90+ duurzame keuzes uitgevraagd en driekwart van alle respondenten open voor minimaal de helft (50%) van de uitgevraagde gedragingen.

verschuiving in de consumptie van dierlijke en plantaardige eiwitten van 60/40 naar 50/50 in 2030. In het sturen op vraag naar voedsel speelt de inrichting van de voedselomgeving een grote rol. De Rijksoverheid zet in op het stimuleren van een duurzamere en gezondere omgeving, ook binnen de eigen catering. Voedselaanbieders, zoals supermarkten, horeca en catering, en de verwerkende industrie, hebben hier eveneens een belangrijke verantwoordelijkheid in om de duurzame en gezonde keuze als de gemakkelijke keuze aan te bieden. Aanvullend instrumentarium vanuit de Rijksoverheid, zoals beprijzen en regelgevende maatregelen, kunnen hier meer richting aan geven.

In het kader van het voorjaarspakket 2023 klimaat heeft het kabinet afgesproken om de reductie van 4 Mton te behalen via generiek normerende en beprijzende maatregelen. Het Landbouwakkoord zou worden benut om hierover afspraken te maken en als deze route niet voldoende zou opleveren, zou het kabinet zelf met maatregelen komen. Omdat er geen Landbouwakkoord is gesloten, en omdat het kabinet veel voordat het zelf met voorstellen kon komen, is het aan een nieuw kabinet om keuzes te maken. Tegelijkertijd is het belangrijk om maatregelen verder uit te werken aangezien voortzetting van het huidige beleid niet voldoende is om de doelstelling van 2030 te behalen (KEV 2023). Opties om te komen tot een maatregelpakket voor normerende en beprijzende maatregelen worden ambtelijk uitgewerkt op basis van de informatie uit het IBO klimaat rapport "scherpe doelen, scherpe keuzes", het rapport normeren en beprijzen stikstofemissies van ABD-Topconsult en het concept-landbouwakkoord.

Op het moment zijn er weinig juridische grondslagen om normerende en beprijzende maatregelen in te zetten voor reductie van broeikasgassen in de landbouw. De invoering hiervan zal vanwege de (juridische) uitvoerbaarheid en de juiste borging van de normerende en beprijzende maatregelen om een langjarig traject vragen. Het kabinet werkt door aan de voorbereiding daarvan. Op dit moment geldt er geen meetverplichting voor broeikasgasemissies op het niveau van boerenbedrijven, omdat de emissies nog niet robuust en betrouwbaar gemeten kunnen worden. Daarom wordt het meetprotocol voor emissie monitoring van methaan doorontwikkeld en wordt ingezet op het continu meten van broeikasgassen in het programma 'Bedrijfsspecifiek meten van stalemissies met sensoren'.

De Circulaire Economie en ketenemissies

Gericht op de transitie richting een circulaire economie adviseert de Raad om een extra klimaatdoel voor 2040 en 2050 te formuleren in termen van ketenemissies door materiaalgebruik, met inachtnaam van andere doelen zoals voor biodiversiteit en landgebruik, en daarop te sturen met ketenbeleid. Daarnaast adviseert de Raad om zo snel mogelijk de Europese right to repair en Ecodesign wetgeving in te voeren en om de beleidsinstrumentenmix voor duurzaam hergebruik van koolstof te intensiveren, gericht op zowel de vraag- als de aanbodkant van duurzame koolstof.

Op scope 2-emissies wordt al veel gestuurd, onder meer door het sectorale klimaatdoel voor de elektriciteitssector en de doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie. Voor scope 3-emissies werkt het kabinet nog aan meer inzicht en houvast. Zo onderzoekt het CBS welke emissies in de keten het betreft en bekijken TNO en PBL welke mogelijkheden er zijn om deze te verminderen. Ook vindt overleg met maatschappelijke partijen plaats. Het kabinet zet in op effectieve prikkels om ketenemissies te reduceren, vanuit de analyse dat dit niet alleen bijdraagt aan klimaatmitigatie, maar ook hand in hand gaat met andere beleidsdoelen, zoals de circulaire transitie. Het is niet haalbaar een nationaal doel voor de reductie van alle ketenemissies van Nederland te stellen zonder duidelijk handelingsperspectief. Er wordt gewerkt aan handelingsperspectieven. Het is aan een volgend kabinet hierover, indien gewenst, een besluit te nemen.

Achtergrond scope 1-, 2- & 3

Emissies in de keten kunnen worden onderverdeeld in zogeheten scope 2- en scope 3-emissies. Scope 2-emissies betreffen emissies die zouden kunnen worden toegerekend aan een actor, maar plaatsvinden 'buiten de poort', bij de productie van de aangeleverde elektriciteit en warmte. Deze ketenemissies kunnen ook komen door materiaalgebruik (reststromen). Scope 3-emissies betreffen emissies in de productie- en consumptieketens van een actor, niet zijnde de eigen emissies (scope 1) en de scope 2-emissies.

De Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)^[1], op basis waarvan grote bedrijven in de EU verplicht worden gesteld om een klimaatplan op te stellen en zich moeten inspannen deze uit te voeren, vormt een belangrijke basis voor ketenemissiereductiebeleid op een manier die het Europese gelijke speelveld waarborgt. Zoals toegelicht in de Kamerbrief over de CSDDD (d.d. 12 april jl., Kamerstuk 26485 nr. 435) bevat deze richtlijn ook de verplichting voor bedrijven tot tussentijdse reductiedoelstellingen voor 2030 en in stappen van vijf jaar tot 2050.

Ecodesign

De huidige Ecodesign richtlijn wordt op dit moment herzien.¹⁶ Het betreft een verordening die direct geldend zal zijn en geen omzetting in nationale regelgeving vraagt. Over deze nieuwe Kaderverordening Ecodesign is in december 2023 een akkoord bereikt tussen het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie. De verordening maakt het mogelijk om aan vrijwel alle productgroepen een breed scala van ontwerpeisen te stellen. De verordening treedt naar verwachting rond de zomer van 2024 in werking. De Europese Commissie presenteert vervolgens begin 2025 het werkplan Ecodesign, waarin vermeld staat voor welke productgroepen de komende jaren Ecodesign-eisen worden uitgewerkt. Nederlandse experts zullen, zoals gebruikelijk, een actieve rol spelen in de uitwerking van product-specifieke Ecodesign-maatregelen.

Right to Repair

De onderhandelingen over de Europese Right to Repair wetgeving zijn bijna afgerond. Het betreft een richtlijn, die nog moet worden omgezet in nationale wetgeving. Hiervoor hebben de lidstaten waarschijnlijk 24 maanden de tijd. Het kabinet zal zorgen dat deze reparatiewetgeving zo snel mogelijk wordt geïmplementeerd.

Het kabinet is zich ervan bewust dat consumenten verder moeten worden gestimuleerd om duurzame keuzes te maken. In het Nationaal Programma Circulaire Economie (2023) wordt daarom al een aantal maatregelen genoemd, waaronder de uitvoering van de gedragsstrategie, die eraan bij moet dragen dat consumenten groenere keuzes maken. Ook zal de komende maanden worden bekeken welke eventuele verdere maatregelen genomen kunnen worden om reparatie aantrekkelijker te maken voor de consument.

Het intensiveren van de beleidsinstrumentenmix voor duurzaam hergebruik van koolstof

Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte. Voor het vervangen van fossiele energiedragers voor energietoepassingen bestaan veel beleidsprikkel, maar voor het vervangen van fossiele koolstof als grondstof in producten door duurzame alternatieven (recycalaat, duurzame biograndstoffen en CO₂) ontbreken de prikkels nog grotendeels. Het kabinet geeft hier aan wat het al in werking zet.

Het kabinet heeft stappen gezet met een pakket aan klimaatmaatregelen gericht op de circulaire economie, maar ziet dat meer nodig is.¹⁷ Om de technische en economische haalbaarheid van een fossielvrije koolstofketen inzichtelijk te maken en in kaart te brengen welk beleid er nodig is, wordt een onderzoeksprogramma opgestart.¹⁸

De beschikbaarheid van duurzame koolstofdragers is in Nederland beperkt. Het vergroten van het nationale aanbod en import van duurzame koolstofdragers zal daarom nodig zijn. Vooral in de chemie en internationale lucht- en scheepvaart is de uitdaging groot en zijn er weinig alternatieven. In het NPE zijn een biograndstoffenstrategie en een importstrategie aangekondigd om te kunnen voorzien in de toekomstige behoefte aan duurzame koolstofdragers.

^[1] Kamerbrief d.d. 12 april jl., Kamerstuk 26485 nr. 435, van de minister voor BHOS over voorlopig politiek akkoord op Europese IMVO-wetgeving

¹⁶ Er gelden al Ecodesign eisen voor elektrische en elektronische apparaten, zoals wasmachines, drogers en stofzuigers.

¹⁷ [Kamerbrief met toelichting op circulaire klimaatmaatregelen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁸ Verzamelbrief circulaire economie februari 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Het kabinet werkt daarnaast aan een pakket voor verduurzamen van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Dit is vooral gericht op het verminderen van de afvalverbranding, onder andere door het AVI's uitsorteren van nog recyclebare materialen.

Om naast aanbod ook op vraag te sturen neemt het kabinet een aantal stappen. Er is in het voorjaar van 2023 een nationale norm circulaire plastics aangekondigd.¹⁹ Deze norm en (aangekondigde) normen uit Europees beleid²⁰ zullen de vraag naar duurzame koolstof sterk doen toenemen. Er wordt gewerkt aan het aanjagen van innovatie en het ondersteunen van bedrijven naar het gebruik van duurzame koolstof voor producten, door de nationale hub circulaire plastics en de Groeifondsvoorstellen Circular Plastics NL en BioBased Circular. Ook wordt er ingezet om op Europees niveau duurzaam koolstofbeleid uit te werken.²¹ Het kabinet inventariseert nog welke aanvullingen op de huidige beleidsinstrumentenmix nodig zijn.

Specifiek over afschaffing van de accijnsvrijstelling stelt de WKR dat dit onderdeel moet zijn van het verschuiven van de prikkel van fossiele naar duurzame koolstof in de chemie. Zoals geconcludeerd in het Bouwstenenrapport²² lijkt normering doeltreffender te zijn dan vlakke beprijzing voor het pakken van een nationale koploperspositie in aanloop naar Europees beleid.²³ Normering lijkt geschikter dan beprijzing voor specifiek korte-termijn-marktcreatie (market pull) van onderontwikkeld, schaars en duur handelingsperspectief. Beprijzing vergroot in deze fase het weglekrisico. Normering geeft meer zekerheid van het volume van de marktvraag dan alleen beprijzing, wat de investeringszekerheid vergroot. Beprijzing wordt geschikter als het dominante instrument naarmate het handelingsperspectief volwassener wordt.

Een mogelijke uitdaging voor het verduurzamen van het grondstoffengebruik in de chemie is dat een groot deel van de uitstoot van producten uit de chemie niet in Nederland plaatsvindt maar daarbuiten. Vanwege gebrek aan prikkels om ketenemissies te reduceren is er mogelijk sprake van een ongelijk speelveld voor de inzet van schaarse biograndstoffen en (biogene) CO₂ voor de chemie ten opzichte van toepassingen die wel meetellen voor de nationale emissieboekhouding (zoals in het wegtransport of voor koolstofverwijdering). Dit bemoeilijkt mogelijk de verduurzaming van de chemie. Dit heeft de aandacht van het kabinet, om te zorgen voor een evenwichtig speelveld voor de verschillende toepassingen van duurzame koolstof.

ETS1, afrekenbare transitieplannen grote uitstoters, energiecollectieven en uitbreiding energienormering bestaande woningen

ETS1

Het kabinet heeft in de Europese Raad ingestemd met de herziening van de ETS-richtlijn waarin een jaarlijkse reductie van het ETS1-uitstootplafond van 4,4% vanaf 2028 is afgesproken. Deze reductiefactor is ook tussen 2030 en 2040 van toepassing. Het niet veilen van emissierechten als gevolg van nationaal beleid in ETS-sectoren is enkel toegestaan bij het sluiten van elektriciteitscentrales. Dit is momenteel geen onderdeel van het nationaal klimaatbeleid. Het marktstabiliteitsreserve (MSR) heeft als functie om overschotten van ETS-rechten uit de markt te halen en te annuleren (door minder rechten te veilen in de toekomst). Dit systeem functioneert naar inzicht van het kabinet goed en zorgt voor een EU-bredere aanpak in het voorkomen van overschotten. Het kabinet houdt wel de optie open om minder ETS-rechten te veilen als richting 2030 zou blijken dat ESR-doelen niet door middel van emissiereductie gehaald kunnen worden.

De maatwerkafspraken voorzien in concrete, juridisch afdwingbare afspraken over (bovenwettelijke) emissiereductie en andere milieuprestaties. Met 20 grote uitstoters worden maatwerkafspraken gemaakt. Met 11 bedrijven is inmiddels een Expression of Principles (EoP) getekend waarin de ambitie en doelen zijn vastgelegd, met één bedrijf is met de ondertekening van een Joint Letter of Intent (JLoI) de volgende stap gezet waarin de concrete intenties zijn uitgewerkt. De komende tijd zullen er meer volgen. Onderdeel van een JLoI is dat het bedrijf aangeeft wat de strategie naar klimaatneutraliteit is. Het kabinet is niet van plan nieuwe

¹⁹ Deze norm en (aangekondigde) normen uit Europees beleid (zoals de Single Use Plastics-richtlijn, de Verpakkingenverordening en de Circulaire Voertuigen Verordening) zullen de vraag naar recyclaat sterk doen toenemen.

²⁰ zoals de Single Use Plastics-richtlijn, de Verpakkingenverordening en de Circulaire Voertuigen Verordening

²¹ Kamerstuk 32813, nr. 1294

²² [Bouwstenen voor een beter belastingstelsel](#)

²³ [Bouwstenen voor een beter belastingstelsel](#)

toegangseisen op te stellen voor subsidies aan grote uitstoters. Beleidszekerheid is nu cruciaal voor de voortgang van verduurzamingsinvesteringen die noodzakelijk zijn om de klimaatdoelen te halen.

Ondersteuning van energiecollectieven

Het kabinet zet in lijn met de aanbeveling in op het faciliteren en stimuleren van energiegemeenschappen. In de Kabinetsvisie Burgerbetrokkenheid is een aantal actielijnen opgeschreven over burgerinitiatieven, de rol van decentrale overheden en hoe samen drempels kunnen worden weggenomen. Aan deze actielijnen wordt op dit moment gewerkt, samen met onder andere de VNG en met EnergieSamen. Het kabinet kent de belemmeringen inmiddels op hoofdlijnen en werkt komend jaar verder toe naar gerichte maatregelen. Het kabinet beziet nog of deze maatregelen mee kunnen lopen in de interbestuurlijke afspraken in de zomer van dit jaar en de beleid- en uitvoeringsagenda in september.

In het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) is daarnaast aangekondigd dat in de beleid en uitvoeringsagenda energiesysteem maatregelen komen om (samen met decentrale overheden) barrières weg te nemen en om lokale energie-initiatieven te faciliteren en te stimuleren. Ook collectieve initiatieven van bedrijven, al dan niet samen met burgerinitiatieven, worden gestimuleerd. In het NPE is een stimuleringsprogramma voor energiehubs aangekondigd dat in 2024 van start gaat. In 2024 praat het kabinet verder met decentrale overheden, energie-initiatieven en netbeheerders. Daarbij worden mogelijke oplossingen besproken voor de barrières waar energie-initiatieven tegenaan lopen. Op basis van deze kennis verspreidt het kabinet de opgedane kennis onder gemeentes en netbeheerders, zodat zij lokale energie-initiatieven beter kunnen ondersteunen. Verder onderzoekt het kabinet dit jaar hoe energiedelen in de Energiewet zo kan worden geïmplementeerd dat het lokale energie-initiatieven faciliteert. Het kabinet kijkt daarbij ook naar hoe de Wet collectieve Warmte, waarin warmtegemeenschappen zijn opgenomen, wordt ontvangen door Raad van State.

Het versterken van toezicht en handhaving energiebesparing

Het kabinet heeft in lijn hiermee al een aantal stappen genomen en zal verdere opties uitwerken. Zo heeft het kabinet met een Specifieke Uitkering extra middelen voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht tot en met 2026 beschikbaar gesteld. Zoals aangegeven in de Kamerbrief stand van zaken Energiebesparingsbeleid bedrijven en instellingen (TK 30 196, nr. 805) is ook voor de periode na 2026 structureel een additionele Rijksbijdrage beschikbaar, die al op de begroting staat. Het kabinet is voornemens om de energiebesparingsplicht in 2027 verder aan te scherpen door de terugverdiëntijd van de energiebesparingsmaatregelen van vijf jaar te verhogen naar zeven jaar. Op dit moment wordt ook verkend hoe de energiebesparingsplicht verder kan worden verbeterd door bijvoorbeeld te sturen op werkelijk gebruik.

Er komen veel mooie voorbeelden voorbij van zeer actieve toezichthouders, zoals bij de omgevingsdienst Noordzee Kanaalgebied waar mede door actief toezicht en handhaving een naleving van 96% is behaald. Er wordt conform de EPBD IV gewerkt aan het verbreden van deze norm naar andere gebruiksfuncties.

Naast sterker toezicht en handhaving zal het kabinet ook werken aan meer ondersteuning. Om het mkb te ondersteunen bij het voldoen aan de aangescherpte verplichting worden verschillende instrumenten verkend. Deze ondersteuning voorziet in de behoefte voor financiering van deze verplichte energiebesparende maatregelen en moet in 2025 operationeel zijn. Hiervoor is in de voorjaarsnota 2023 onder voorwaarden €150 miljoen binnen het klimaatfonds gereserveerd. Definitieve besluitvorming over vrijgave van deze middelen moet nog plaatsvinden. Het kabinet is voornemens dit instrument niet alleen toegankelijk te maken voor mkb-bedrijven waarop de aangescherpte energiebesparingsplicht van toepassing is, maar ook voor kleinere (minder energie-intensieve) mkb-bedrijven die energiebesparende maatregelen willen uitvoeren. Naast aandacht voor financiering van maatregelen zijn ook extra middelen (verspreid over drie jaar) uitgetrokken voor toezicht en handhaving.

Ten slotte werkt het kabinet aan het Nationaal Programma Energiebesparing. Daarbij bekijkt het kabinet in den brede hoe de inzet van bestaande maatregelen moet worden geïntensiveerd en wel welke nieuwe maatregelen nodig zijn om de doelen voor energiebesparing te halen.

Extra maatregelen verduurzamen woningen en gebouwen

Voor de energielabel-C-verplichting voor kantoren zijn middelen beschikbaar gesteld in het gemeentefonds. De stand van zaken van toezicht en handhaving door het bevoegd gezag en de naleving door kantooreigenaren wordt gemonitord. Inmiddels voldoet het overgrote deel (ca 80%) van het gebruiksoppervlak van de kantoren aan de verplichting en hierin zit nog steeds een stijgende lijn.

In lijn met de aanbeveling zorgt het kabinet op verschillende manieren dat de verhuurder wordt gestimuleerd om de huurwoning te verduurzamen.²⁴ Ook wordt nieuwe regelgeving voorbereid, zoals aanpassing van het woningwaarderingsstelsel en een wettelijke verplichting tot verduurzaming van huurwoningen, waarbij huurwoningen met energielabel E, F of G niet meer verhuurd mogen worden.

Ook heeft het kabinet in september 2023 de Versnellingsagenda verduurzaming gebouwen van VvEs uitgebracht (TK 2023-2024, 30196; 32847, nr. 817) met een groot aantal maatregelen om VvEs te helpen. Voor woningeigenaren en VvEs zijn er de landelijke subsidies ISDE en SVVE. Daarnaast biedt het Warmtefonds gunstige leningen, voor lage- en middeninkomens (met een inkomen tot €60.000,-) zelfs een lening tegen 0% rente en voor VvEs een rentekorting van 1,5%. Voor kwetsbare woningeigenaren en VvE's wordt ook met de lokale aanpak via gemeenten extra ondersteuning geboden voor isolatie om de energierekening omlaag te brengen en energiearmoede tegen te gaan.

Verder is er regelgeving in voorbereiding waarmee vanaf 2026 hogere eisen worden gesteld aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties. Dit zal leiden tot een versnelling van het aantal woningen en gebouwen dat wordt verwarmd met een hybride warmtepomp en geeft daarmee een impuls aan de verduurzaming van woningen en gebouwen, vermindert verbruik van aardgas en stimuleert de technische ontwikkeling van de warmtepomp.²⁵

Het kabinet zet tenslotte ook in op het verbeteren van betaalbaarheid en uitvoerbaarheid, op nationale campagnes (zoals "Zet ook de knop om") en op extra ondersteuning via onder meer het Nationaal Isolatie Programma.

²⁴ Dat gebeurt met financiële ondersteuning, zoals de afschaffing van de verhuurderheffing, de Subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH), de Subsidie aardgasvrije huurwoningen (SAH) en de gemoderniseerde Energieprestatievergoeding Huur (EPV). Met woningcorporaties zijn Nationale prestatieafspraken gemaakt over het verduurzamen van woningen. Daarin is afgesproken dat er bij isolatie van woningen geen huurverhoging in rekening wordt gebracht.

²⁵ De normering geldt bij vervanging van de cv-ketel en voor grondgebonden woningen en gebouwen. Er komen een aantal uitzonderingen voor wijken waar binnen 10 jaar een collectieve oplossing wordt gerealiseerd (warmtenet), monumenten en indien de terugverdientijd langer dan 7 jaar is. De ontwerp-regelgeving wordt voorjaar 2024 voor internetconsultatie voorgelegd.