

Beleidsdoorlichting Artikel 19: Klimaat

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder Artikel 19 van de
Rijksbegroting 2012-2016



KWINK
GROEP

 **CE Delft**
Committed to the Environment

Beleidsdoorlichting Artikel 19: Klimaat

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid onder Artikel 19 van de
Rijksbegroting 2012-2016

Den Haag, 10 / 08 / 2018

Auteurs: **KWINK groep:**

Rogier van Schelven

Anne Marit Popma

Bill van Mil

Fritzi Reijerman

CE Delft:

Robert Vergeer

Martijn Blom

Sander de Bruyn

Jasper Faber

Anco Hoen

Status: Eindrapport

Foto voorkant: Frans Rooijers (directeur CE Delft)

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft onderzoeks- en adviesbureau KWINK groep in samenwerking met CE Delft de beleidsdoorlichting uitgevoerd van begrotingsartikel 19: Klimaat. Deze doorlichting betreft een syntheseonderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid in de periode 2012-2016 op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Het algemene doel van Artikel 19 is klimaatverandering door menselijk handelen tegen te gaan door het verminderen van de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen. Op hoofdlijnen zijn de beleidsinstrumenten onder dit artikel gericht op het regisseren van het internationale en nationale klimaatbeleid en het stimuleren van overheden, bedrijven, branches en kennisorganisaties om de nationale doelstellingen te behalen. Hierna volgt een samenvatting van onze beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid om klimaatverandering door menselijk handelen tegen te gaan. Eerst gaan we in op de wijze waarop de beleidsdoorlichting is uitgevoerd.

Beleidsdoorlichting Artikel 19: Klimaat 2012-2016

Elk ministerie is verplicht om al het beleid op de begroting periodiek te (laten) onderzoeken in een beleidsdoorlichting. Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in het begrotingsartikel en om aanbevelingen te doen. Voor deze beleidsdoorlichting zijn de beleidsdoelen, subdoelen, instrumenten, uitgaven en resultaten van het beleid in beeld gebracht voor de vier beleidsonderdelen die onder dit begrotingsartikel vallen: 1) Versterken mondiaal klimaatbeleid, 2) Versterken EU-klimaatbeleid, 3) Versterken nationaal klimaatbeleid en 4) Stimuleren klimaatrelevant onderzoek. Daarnaast hebben we de doeltreffendheid van de regie van het klimaatbeleid beoordeeld.

Onderzoeksmethode: syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

In de RPE is bepaald dat een beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek is naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting is het reconstrueren van de beleidstheorie die aan (de samenhang tussen) de verschillende instrumenten ten grondslag heeft gelegen. Om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is het noodzakelijk om de oorspronkelijke doelen in beeld te brengen, evenals de wijze waarop de beleidsinstrumenten daarop beoogden in te grijpen. Omdat er geen expliciete beleidstheorie was geformuleerd is deze gereconstrueerd op grond van bronnenonderzoek en interviews (zie paragraaf 4.1.3 voor een schematische weergave van de reconstructie van de doelen, subdoelen en instrumenten onder Artikel 19).

Het element 'synthese' geeft aan dat de beleidsdoorlichting samenvoegt wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van evaluatiemateriaal om het syntheseonderzoek op te baseren is het niet in alle gevallen mogelijk om een stevige uitspraak te doen over de doeltreffendheid van een beleidsonderdeel. Het is daarnaast slechts in een enkel geval mogelijk om een stevige uitspraak over de doelmatigheid van een beleidsonderdeel te doen. Wanneer (ex post) evaluaties van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten ontbraken is gebruik gemaakt van ander onderzoeksmateriaal zoals ex ante onderzoeken, effectmetingen, Kamerbrieven en interne verslagen om inzicht te verkrijgen in aanwijzingen en indicaties van de effectiviteit (of het gebrek daaraan) van het beleid. Ook zijn aanvullende interviews gevoerd met medewerkers betrokken bij het klimaatbeleid om de inzichten uit het syntheseonderzoek aan te vullen.

Aanleiding voor het beleid en verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid

Het klimaat verandert mede door de uitstoot van broeikasgassen, het gebruik van fossiele energie, het kappen van bossen en uitstoot van gassen die zowel de aarde opwarmen als de ozonlaag afbreken. De Rijksoverheid rekent beleid op het gebied van het tegengaan van klimaatverandering terecht tot haar verantwoordelijkheid om maatschappelijke problemen die samenhangen met klimaatverandering te helpen voorkomen en op te lossen. Er is dus sprake van een publiek belang en bestaande marktprocessen, sociale processen en innovatieprocessen leiden niet 'vanzelf' tot borging van dit publieke belang. In de economische theorie wordt dat 'marktfalen' genoemd. Daarnaast is er sprake van een ethische afweging om klimaatverandering tegen te gaan vanuit de zorgplicht van de overheid. Ook is er een politiek-bestuurlijke rationaliteit die het legitiem en noodzakelijk maakt om nationaal en internationaal beleid te ontwikkelen. Nederland draagt op EU- en mondiaal niveau bij aan het maken van afspraken, zoals het klimaatakkoord van Parijs, die op hun beurt leiden tot verplichtingen voor de nationale overheid om regels te stellen en beleid uit te voeren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

De beleidsdoorlichting leidt tot een aantal constatering over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Rijksbeleid binnen de belangrijkste beleidsonderdelen over de periode 2012-2016. De zeggingskracht van de constatering dient geplaatst te worden in het licht van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de beoordeling van de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal per beleidsonderdeel en onze hierop gebaseerde constatering over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

		Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal	Oordeel op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Versterken mondiaal klimaatbeleid		Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
Versterken EU-klimaatbeleid		Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
Versterken nationaal klimaatbeleid	Uitvoering EU ETS	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	+
	SER Energieakkoord	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
	Verduurzaming IenM	Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
	Samenleving betrekken	Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+ / -	?
	Duurzame mobiliteit en duurzaam transport	Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	+
Klimaatrelevant onderzoek		We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen .	?	?

De constatering is samengevat in bovenstaande tabel lichten we hierna verder toe:

Versterken mondiaal klimaatbeleid en EU-klimaatbeleid. Omdat er in de doorlichtingsperiode geen (onafhankelijk) ex post evaluatieonderzoek is gedaan voor het mondiale- en EU-klimaatbeleid, kunnen we op grond van dit syntheseonderzoek geen stevige uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet. Wel constateren we op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal en interviews met betrokkenen vanuit het departement dat Nederland een actieve en ambitieuze rol heeft vervuld in de onderhandelingen en coalitievorming. Uit Kamerstukken, eigen onderzoek door het ministerie en interne documenten blijkt dat het ministerie tevreden is over de uitkomsten van de inzet in het versterken van het mondiale- en EU-klimaatbeleid. Tijdens de doorlichtingsperiode zijn met Nederlandse inzet belangrijke internationale afspraken gemaakt om klimaatverandering tegen te gaan (zoals het Kigali Amendement op het Montréal Protocol en het ondertekenen van het klimaatakkoord in Parijs). De Nederlandse inzet in deze onderhandelingen is, volgens Kamerbrieven, veelal behaald. De mogelijkheid dat de internationale afspraken minder ambitieus zouden zijn geweest zonder de inzet van Nederland kan niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd constateren we dat de rol en invloed van de Nederlandse onderhandelingsinzet en –activiteiten niet zijn te isoleren van die van de andere landen (zeker omdat er geen onafhankelijke evaluatie van beschikbaar is).

Uitvoering EU-ETS door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). NEa is uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor de emissiehandel in Nederland. Uit een onafhankelijke evaluatie komt naar voren dat NEa doeltreffend opereert. Met betrekking tot doelmatigheid wordt in de evaluatie geconstateerd dat de beschikbare informatie op onderdelen ontoereikend is voor een volledig onderbouwde uitspraak over de doelmatigheid van NEa. Wel komt de onderzoekscommissie tot de conclusie dat NEa doelmatig presteert. Daarbij is het oordeel van de Europese Commissie dat NEa, in het veld van ETS, ten opzichte van andere vergelijkbare *competent authorities* als 'uitstekend' kwalificeert, mede in ogenschouw genomen.

Uitvoering SER Energieakkoord. Het Energieakkoord heeft energiedoelstellingen en hoewel deze doelstellingen wel een bijdrage leveren aan CO₂-reductie ontbreekt de koppeling met het uiteindelijke doel van CO₂-reductie en daarmee de koppeling met het hoofddoel van Artikel 19. Wel blijkt uit de evaluatie van het Energieakkoord en de uitkomsten van de Nationale Energieverkenning dat de aanpak van het Energieakkoord bijdraagt aan de versnelling van de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie en in die zin doeltreffend is. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan geen oordeel worden gegeven over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel.

Verduurzaming ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Rijk. Uit monitoringsgegevens van het ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat de beoogde doelstellingen voor CO₂-reductie binnen het ministerie zelf (inclusief Rijkswaterstaat) zijn gehaald.

Samenleving betrekken. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat een aantal instrumenten een positieve bijdrage heeft geleverd aan het betrekken van de samenleving (bijvoorbeeld in het maken van afspraken en het stimuleren van innovatieve initiatieven) en - in het geval van de Nederlandse Klimaatcoalitie - het reduceren van CO₂-uitstoot. De evaluaties en het andere onderzoeksmateriaal doen over het algemeen geen harde uitspraken over de doeltreffendheid van de instrumenten. De relatie tussen de subdoelstelling van het betrekken van de samenleving en de instrumenten (zoals de Lokale Klimaatagenda en de Koning Willem 1 Stichting) is diffuus. Ook is niet duidelijk vast te stellen wat de relatie is tussen het betrekken van de samenleving en het versterken van nationaal klimaatbeleid. Verder geldt dat de rol en bijdrage van het ministerie op een aantal instrumenten niet goed is te isoleren van de inzet van andere departementen, afdelingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven die invloed hebben gehad op de uitkomsten. Van de Green Deals kunnen we op basis van een overkoepelende onafhankelijke ex post evaluatie vaststellen dat ze effectief zijn, maar de Green Deals zijn niet individueel geëvalueerd. Van de Lokale Klimaatagenda is een

onafhankelijke ex post evaluatie beschikbaar. Daaruit blijkt dat de relatie tussen het instrument en de activiteiten van decentrale overheden niet gelegd kan worden. Ook ontbraken randvoorwaarden voor de effectiviteit, zoals het formuleren van reductiedoelstellingen. Tenslotte kunnen we niet uitsluiten dat er veel overlap zit in de inhoud (ambities, voornemens) en partijen die zijn betrokken bij de verschillende instrumenten gericht op het betrekken van de samenleving de effecten zijn derhalve niet zondermeer op te tellen.

Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit. Gedurende de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 voor het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit met name ingezet op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie, Green Deals en het versterken van het internationale beleid voor duurzame mobiliteit. Van de uitgaven vanuit Artikel 19 kan worden geconstateerd dat aanscherping van de EU-emissienormen en normen voor biobrandstoffen de meest doeltreffende instrumenten waren in de doorlichtingsperiode. Tijdens de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 veel inzet gepleegd op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie. Op basis van de ex ante evaluaties naar de maatregelen volgend uit de Brandstofvisie kan worden geconstateerd dat het in potentie doeltreffende en doelmatige maatregelen zijn. Daarbij is positief dat partijen in gezamenlijkheid een visie hebben opgesteld over de wijze waarop de doelstellingen gehaald kunnen worden en zich hebben gecommitteerd aan concrete doelstellingen. Ook wordt het doelbereik gemonitord zodat bijgestuurd kan worden. Hiermee zijn belangrijke voorwaarden voor doeltreffend beleid en toekomstige ex post evaluaties gecreëerd. Omdat veel van het voorgenomen beleid nog geïmplementeerd moet worden is het nog te vroeg om ex post uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen.

Stimuleren van klimaatrelevant onderzoek. Vanuit Artikel 19 wordt ingezet op de monitoring van het onderliggende klimaatbeleid in bijvoorbeeld de Klimaatmonitor en de monitor duurzame mobiliteit. We constateren dat hiermee aan een belangrijke voorwaarde om effectief beleid te kunnen maken is voldaan. Door het monitoren van de effecten kan worden bijgestuurd wanneer instrumenten toch niet of slechts beperkt doeltreffend zijn. Monitoring is daarmee voor de uitvoering van de regiefunctie van groot belang. Tegelijkertijd constateren we dat materiaal ontbreekt op grond waarvan we een oordeel kunnen geven over doeltreffendheid of doelmatigheid van deze monitoringsinstrumenten.

Doeltreffendheid van de regiefunctie

Klimaatproblematiek is bij uitstek grensoverschrijdend. Veel klimaatbeleid kent dan ook een internationale context. Naast de internationale en nationale dimensie kent het klimaatbeleid ook een sectorale dimensie. Deze combinatie van deze internationale, nationale en sectorale dimensies betekent dat er behoefte is aan coördinatie en regie. Die regie werd in de evaluatieperiode uitgevoerd door de directie Klimaat, Lucht en Geluid, en wordt deels gereflecteerd in de uitgaven aan instrumenten vanuit Artikel 19 en personele inzet.

De wijze waarop de regiefunctie kan worden ingevuld is grotendeels afhankelijk van het politiek mandaat. Het mandaat van de regiefunctie werd ontleend aan het Regeerakkoord (2012-2016) van het tweede Kabinet Rutte. Het regeerakkoord kent geen aparte klimaatparagraaf. Wel komt het klimaatbeleid aan de orde in de paragraaf “duurzaam groeien en vernieuwen”. Daarin staat geen nationaal doel voor besparing op CO₂-uitstoot. Het beleid is verder uitgewerkt in de Klimaatagenda. Hierin staan twee concrete doelen genoemd waarop is gestuurd binnen de regiefunctie: een nationale reductie van 16% CO₂-uitstoot voor niet-ETS sectoren in 2020 ten opzichte van 2005 en het inzetten op een EU-doelstelling van ten minste 40% reductie CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990.

De regiefunctie kent elementen die gericht zijn op het internationaal beleid, het nationaal beleid, en monitoren, leren en evalueren. Er is geen samenhangende beschrijving van de regierol en bijbehorende activiteiten. Daarom is aanvullend onderzoek verricht om informatie over de regierol te vergaren. Ten aanzien van de uitvoering van de regiefunctie constateren we het volgende:

- We beoordelen de regiefunctie op **internationaal beleid** als doeltreffend¹. Uit Kamerbrieven en de beantwoording van vragen over de regiefunctie blijkt dat de onderhandelingsinzet van het Kabinet veelal gereflecteerd wordt in de besluiten die uiteindelijk worden vastgesteld. Ook is er een, geëxpliciteerd, proces en zijn er effectieve organen voor afstemming over en coördinatie van de Nederlandse inbreng.
- We beoordelen de regiefunctie op het **nationaal beleid** als deels doeltreffend. Op basis van monitoringsgegevens blijkt dat het landelijke doel voor niet-ETS emissies binnen bereik is. Tegelijkertijd kan de communicatie over de niet-ETS doelen effectiever, en lijkt er een beperkte mogelijkheid geweest te zijn voor een ruimere invulling van het mandaat om de discussie aan te gaan over het energiebeleid (gerelateerd aan het klimaatbeleid). De directie KLG heeft effectief ingespeeld op externe ontwikkelingen (zoals het vonnis in de Urgenda-zaak en de ondertekening van het Klimaatakkoord van Parijs) om de regiefunctie te versterken. Tenslotte is de regierol niet geëxpliciteerd. Het ontbreken van een expliciete beschrijving van wat de regierol inhoudt werd zowel door verschillende gesprekspartners uit de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was, als de regisserende directie ervaren als een gemis: het was voor hen onduidelijk wat er verwacht werd c.q. wat er verwacht kon worden.
- We beoordelen de regiefunctie wat betreft **monitoren, leren en evalueren** als deels doeltreffend. We constateren dat de directie KLG haar regierol op het gebied van monitoring en ex ante evaluatie doeltreffend heeft uitgevoerd. Tegelijkertijd constateren we dat er minder aandacht is geweest voor de ex post evaluatie van het (samenhangende) klimaatbeleid in de verschillende sectoren, of het overkoepelende Nederlandse klimaatbeleid.

Besparingsvarianten

In de RPE is als verplicht onderdeel van een beleidsevaluatie het opstellen van een 20%-besparingsvariant opgenomen. Hiermee wordt de vraag beantwoord welke beleidsopties mogelijk zijn in het geval er 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn, en wat de effecten daarvan (kunnen) zijn. De totale uitgaven aan de instrumenten op Artikel 19 bedragen € 15.513.562. Daarmee komt de besparingsopgave op € 3.102.712.

Naast het beschrijven van de effecten, duiden we ook aan hoe zeker we zijn van de genoemde effecten. We doen dat, omdat maar van een beperkt aantal instrumenten een onafhankelijke ex post evaluatie beschikbaar is op basis waarvan we methodologisch verantwoorde uitspraken over effecten kunnen doen. We duiden de stelligheid waarmee we effecten kunnen presenteren als volgt aan:

- **We kunnen onderbouwen dat:** effect beredeneerd op basis van onafhankelijke ex post evaluatie;
- **We vinden aanwijzingen dat:** effect beredeneerd op basis van secundair evaluatiemateriaal, zoals ex ante evaluaties en kamerbrieven. De redenering betreft in behoorlijke mate een inschatting van de onderzoekers.

We bouwen de besparingsvarianten op langs de eerdergenoemde beleidsonderdelen met hun (sub)doelen. De uitvoering van het EU-ETS, het versnellen van de transitie duurzaam transport en het versterken van mondiaal of EU-klimaatbeleid laten we buiten het 20%-reductiepakket. We doen dat met name omdat het schrappen van instrumenten die vallen onder deze beleidsonderdelen zou betekenen dat Nederland EU-regels niet uitvoert (met een inbreukprocedure en/of ingebrekestelling als gevolg), en/of zich onttrekt aan het proces van Europese beeldsvorming.

Voor de overige beleidsonderdelen gaan we na wat het betekent als ze in een 20%-reductiepakket worden opgenomen. Zo komen we op de onderstaande twee varianten om aan een 20%-reductiedoelstelling te voldoen.

¹ We geven hiermee geen oordeel over de doeltreffendheid van het Internationale Klimaatbeleid in termen van het behalen van de Parijsdoelstelling, of over de Nederlandse bijdrage daaraan. Wel constateren we dat een lineaire extrapolatie van het reductiepad gebaseerd op het huidige beleid niet steil genoeg is om de Parijs-doelstellingen te halen.

Pakket A. Besparing instrumentarium gericht op:	Percentage van besparings- opgave € 3.102.712	Effecten van besparing
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	68%	We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op tegengaan klimaatverandering. We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid.
Uitvoering SER energieakkoord	42%	We vinden aanwijzingen voor: - Inbreuk op betrouwbaarheid overheid als partner. - Verminderde motivatie voor klimaatmaatregelen bij maatschappelijke partijen. We kunnen onderbouwen dat: - Verminderd effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - Verminderde effectiviteit ten opzichte van doelen uit het Energie-akkoord.
Eventueel aangevuld met: verduurzaming IenM en Rijk	2%	We kunnen onderbouwen dat: Negatief effect op CO₂-reductie en voorbeeldfunctie Ministerie en Rijk.
Totaal	112%	

Pakket B. Besparing instrumentarium gericht op:	Percentage van besparings- opgave € 3.102.712	Effecten van besparing
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	68%	We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op tegengaan klimaatverandering. We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid.
Samenleving betrekken	37%	We vinden aanwijzingen voor: - Bij schrappen overige instrumenten nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - Beperkt negatief effect op maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid. We kunnen onderbouwen dat: - Bij schrappen Green Deals negatieve effecten op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - Bij schrappen LKA nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen.

- Eventueel aangevuld met: verduurzaming IenM en Rijk	2%	We kunnen onderbouwen dat: Negatief effect op CO₂-reductie en voorbeeldfunctie Ministerie en Rijk.
Totaal	107%	

Intensiveringsvarianten

Binnen dit onderzoek is een analyse gemaakt van de wenselijkheid van intensivering van het instrumentarium, zonder het beleid inhoudelijk te wijzigen. Vanwege het ontbreken van ex post evaluaties was het voor de onderzoekers voor veel instrumenten niet mogelijk om in te schatten wat de effecten van intensivering zouden zijn. Daardoor zijn deze instrumenten buiten een intensiveringsvariant gebleven. Van de overige instrumenten hebben we 2 opties uitgewerkt die kansrijk zijn voor een intensivering:

- Borgingsfunctie: SER Dashboard/borgingscommissie Energieakkoord
- Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM

Voor de borgingsfunctie geldt dat de ex post evaluatie (KWINK groep, 2016) expliciete aanbevelingen bevat om de borgingsfunctie te versterken, zoals ex ante impact onderzoek en een alternatief voor het SER Dashboard. We denken dat dit, ook in relatie tot het Klimaatakkoord, van belang kan zijn. Voor de duurzame bedrijfsvoering geldt dat een intensivering noodzakelijk is om het streven naar energieneutraliteit in 2030 binnen bereik te brengen.

Beleidsinhoudelijke verbetermogelijkheden

Op grond van dit syntheseonderzoek formuleren we de volgende aanbevelingen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering:

- 1. We bevelen aan om de borging van afspraken bij convenanten, visie-instrumenten en netwerk-instrumenten te versterken.** Als uitwerking van het toekomstige klimaatbeleid wordt thans ingezet op het samen met partners sluiten van een Klimaatakkoord. Dat is een goede en logische aanpak, met dien verstande dat er randvoorwaarden zijn voor de effectiviteit van dergelijke instrumenten. Een eerste randvoorwaarde is dat er goede monitoring plaatsvindt, aan de hand daarvan bijsturing kan plaatsvinden (in het geval dat de doelen die partijen gezamenlijk zijn overeengekomen buiten bereik raken). Een tweede randvoorwaarde is dat er heldere afspraken zijn over aanvullende, regulerende of financiële instrumenten in het geval doelbereik achterblijft. We bevelen aan in te zetten op het maken van dergelijke afdwingbare afspraken met de betrokken partijen en een borgingsfunctie in te richten die het doelbereik monitort en kan bijsturen wanneer nodig.
- 2. Aanbevelingen over de invulling van de regiefunctie.** Als het gaat om de invulling van de regiefunctie, dan zou in de komende jaren nog verbetering kunnen plaatsvinden op de volgende punten:
 - a.** Expliciteren wat de regierol inhoudt zodat helder is wat er verwacht wordt, aan welke klimaatdoelstellingen beleid moet bijdragen en op welke onderdelen van het beleid regie kan worden verwacht van de medewerkers van de directie Klimaat. Dit schept duidelijkheid voor zowel de medewerkers die de regierol uitvoeren als medewerkers van beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing is.
 - b.** Het opzetten van een planmatig instrument-overstijgend ex post evaluatieplan, zodat meer zicht ontstaat op de instrumenten die Rijksbreed worden ingezet en waarvan de effectiviteit afhankelijk is van de onderlinge samenhang.
 - c.** Het opzetten van een gremium dat is gericht op het uitwisselen van ervaringen met het klimaatbeleid tussen verschillende sectoren. Hierin kan ook aandacht zijn voor de doorwerking van instrumenten van het ene ministerie/directie op beleidsdomeinen die onder verantwoordelijkheid vallen van andere ministeries/directies.

3. **We bevelen aan om te sturen op klimaatinnovatie.** Na Parijs vormen de ambities voor 2050 het kader voor de langetermijnstrategie van het klimaatbeleid. De technologieën die tussen 2030 en in 2050 een wezenlijke bijdrage moeten leveren aan de transitie bevinden zich deels nog in een onderzoeksfase. Doorontwikkeling is noodzakelijk om deze langetermijndoelstellingen binnen bereik te brengen.
4. **We bevelen aan om te sturen op kosteneffectief prijsbeleid.** CO₂-uitstoot prijzen is één van de meest kosteneffectieve strategieën om klimaatverandering tegen te gaan. Hoewel het besparingsdoel van het EU-ETS in de doorlichtingsperiode is gehaald zorgt de lage CO₂-prijs voor een gebrekkige doeltreffendheid van het instrument en een gebrekkig prikkel voor innovatie in reductietechnieken (nevendoeel). De effectiviteit van het EU-ETS is daarmee vooralsnog niet zoals beoogd. Hierop kan gestuurd worden door op EU-niveau in te zetten op adequate prijsbeleid van CO₂. Het verdient aanbeveling om (naast de afspraken met maatschappelijke partners in het Klimaatakkoord) op EU-niveau bij te sturen op de effectiviteit van het (kosteneffectieve) ETS.
5. **We bevelen aan om in de vormgeving van het beleidsinstrumentarium voor het tegengaan van klimaatverandering lessen vanuit andere landen te inventariseren.** Nederland moet aanvullende maatregelen uitwerken om het doel van 49% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 te behalen. Ook andere landen in de EU hebben ambitieuze doelstellingen voor de langere termijn. Er kan op veel verschillende manieren een beleidsmatige invulling worden gegeven aan het nakomen van deze afspraken. Landen verschillen onderling in de wijze waarop zij invulling geven aan beleidsmaatregelen om klimaatverandering tegen te gaan. We bevelen aan om te analyseren met welke beleidsinstrumenten de Europese koplopers invulling geven aan het realiseren van de langere termijn doelstellingen zodat Nederland de inzichten kan gebruiken om (potentieel) effectieve en efficiënte aanvullende maatregelen uit te werken.

Verbetermogelijkheden voor inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Op grond van dit syntheseonderzoek formuleren we de volgende aanbevelingen voor het vergroten van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering:

1. **We bevelen aan om een beleidstheorie van het klimaatbeleid te construeren.** In de periode 2012-2016 was er geen expliciete beleidstheorie geformuleerd. Hiermee bedoelen we de beschrijving van de motivering voor (of theorie achter) het beleid. In het kader van deze doorlichting is de beleidstheorie achteraf gereconstrueerd. Het verdient aanbeveling om vooraf een beleidstheorie op te stellen zodat de samenhang tussen instrumenten en doelen helder is ten behoeve van het evalueren van en sturen op doeltreffendheid. De reconstructie van de beleidstheorie uit de voorliggende doorlichting kan daarbij als startpunt dienen.
2. **We bevelen aan om consistent te zijn in het verantwoorden van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering.** Wij hebben geconstateerd dat er in de periode 2012-2016 sprake is van een aantal witte vlekken binnen de verantwoording van uitgaven. We doen de volgende aanbevelingen om inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid de komende periode te vergroten:
 - a. Laat in evaluatieonderzoek, waar relevant, de doelmatigheid van de bestede middelen toetsen.
 - b. Deel de begroting 'beleidsinhoudelijk' in. Dit wil zeggen, specificer de begroting naar de beleidsonderdelen (subdoelen) en onderliggende instrumenten. Op deze manier is in termen van verantwoording en sturing inzichtelijk wat de uitgaven voor het bereiken van de verschillende subdoelen zijn.
 - c. Specifiek ten aanzien van het mondiale en EU-klimaatbeleid bevelen we aan om in de toekomst onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, de inzet vanuit Nederland en de regierol van de directie Klimaat. We verwachten een toekomstige toename van mondiale en EU-coördinatie van het klimaatbeleid, waardoor het belang van een doeltreffende en doelmatige inzet op dit terrein ook toeneemt.

3. **We bevelen aan om in het kader van de regiefunctie ex post doorlichtingen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bredere klimaatbeleid en het samenhangende klimaatbeleid per niet-ETS sector (sectordoorlichtingen) uit te voeren.** Het evalueren van het totale klimaatbeleid (het portfolio van beleid dat aan mitigatie of adaptatie bijdraagt) vraagt analyse breder dan de scope van deze doorlichting.
- a. We bevelen aan om het klimaatbeleid per sector in kaart te brengen. Het klimaatbeleid functioneert in samenhang. Het beleid per sector staat veelal op verschillende begrotingsartikelen en is in de afgelopen periode niet in samenhang ex post geëvalueerd. Met het uitwerken van een integraal klimaatakkoord is het van belang om de lessen van het huidige beleid te inventariseren. Voor de sectordoorlichtingen kan aangesloten worden bij de indeling uit de sectordoelstellingen niet-ETS: Verkeer en vervoer, Industrie en energie, Land- en tuinbouw, Gebouwde omgeving en Overige broeikasgassen.
 - b. Als onderdeel van deze analyse bevelen we aan om de verdeling van het klimaatbeleid over de verschillende ministeries en directies in kaart te brengen om de effectiviteit van het klimaatbeleid integraal ex post te kunnen evalueren.
4. **We bevelen aan om bij toekomstige beleidsdoorlichtingen de relevante instrumenten van artikel 19.02 (Internationaal beleid) en de inspanningen vanuit de directie Internationaal mee te nemen in de integrale doorlichting van de betreffende beleidsonderdelen.** De instrumenten onder het begrotingsartikel 19.02 en de inspanningen vanuit de directie Internationaal worden verondersteld een bijdrage te leveren aan het brede beleid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Bijvoorbeeld: milieubeleid, waterbeleid, klimaatbeleid, bereikbaarheid, circulaire economie, et cetera. Het verdient daarom aanbeveling om bij toekomstige beleidsdoorlichtingen in het domein van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat specifiek te bezien in hoeverre de uitgaven vanuit Artikel 19.02 onderdeel uit dienen te maken van de betreffende beleidsdoorlichtingen.

Inhoud

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1. Aanleiding en doel	1
1.2. Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek	1
1.3. Leeswijzer	3
2. Afbakening en onderzoeksverantwoording	4
2.1. Afbakening van de beleidsdoorlichting	4
2.2. Onderzoeksverantwoording	7
3. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	12
3.1. Aanleiding voor het beleid	12
3.2. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	13
4. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	15
4.1. Aard en samenhang van de ingezette instrumenten	15
4.2. Uitgaven en onderbouwing	20
4.3. Afsluiting	24
5. Analyse versterken mondiaal klimaatbeleid	25
5.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	25
5.2. Beschrijving van het subdoel	26
5.3. Onderbouwing individuele instrumenten	27
6. Analyse versterken EU klimaatbeleid	33
6.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	33
6.2. Beschrijving van het subdoel	33
6.3. Onderbouwing individuele instrumenten	35
7. Analyse versterken nationaal klimaatbeleid	41
7.1. Beschrijving subdoel	41
7.2. Uitvoering EU-ETS	43
7.3. Uitvoering SER Energieakkoord	46
7.4. Verduurzaming IenM en Rijk	51
7.5. Samenleving betrekken	54
7.6. Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit	58

8. Analyse stimuleren van klimaatrelevant onderzoek	66
8.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	66
8.2. Beschrijving beleidsonderdeel	66
8.1. Onderbouwing individuele instrumenten	68
9. Regie van het klimaatbeleid	70
9.1. klimaatbeleid kan niet zonder regie	70
9.2. Beschrijving regierol directie KLG	71
9.3. Oordeel over de regierol	76
10. Besparings- en intensiveringsvarianten	80
10.1. 20%-besparingsvarianten	80
10.2. 20%-intensiveringsvarianten	94
11. Conclusies	97
11.1. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	97
11.2. Hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid geweest?	98
12. Aanbevelingen	108
12.1. Beleidsinhoudelijke verbetermogelijkheden	108
12.2. Verbeterparagraaf	110
Bijlage I: Overzicht uitgaven 2016	114
Bijlage II: beschikbaar onderzoeksmateriaal per instrument	117
Bijlage III: beoordeling onderzoeksmateriaal	123
Bijlage IV: leden begeleidingscommissie en overzicht gesprekspartners	125
Bijlage V: Overzicht oordeel intensivering van alle instrumenten	127
Bijlage VI: Aard en samenhang bredere klimaatbeleid	133
Bijlage VII: Afkortingen	142

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Begrotingsartikelen in de Rijksbegroting worden periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting (tussen de 4 en 7 jaar). Het doel van de beleidsdoorlichting is om ex post verantwoording af te leggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.² Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de Artikel 19 Klimaat, van hoofdstuk 12 van de Rijksbegroting van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)³ in de periode 2012 tot en met 2016.

Het doel van een beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het betreffende begrotingsartikel. Hierbij wordt doeltreffendheid gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid wordt gedefinieerd als de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Door middel van de beleidsdoorlichting wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting tot doel om te leren van het gevoerde beleid.

1.2. Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)

Beleidsdoorlichtingen dienen te voldoen aan eisen en regels, zoals die door het Ministerie van Financiën zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: een beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een geheel beleidsartikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid. Omdat een beleidsdoorlichting zich richt op de algemene doelstelling van het artikel zal het effect van de beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling worden beoordeeld. Het gaat met andere woorden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang.

Conform de RPE 2015 bevat een beleidsdoorlichting in ieder geval de in tabel 1 genoemde onderdelen en onderzoeksvragen.

Onderdeel conform RPE 2015:	Onderzoeksvragen conform RPE 2015:	Beschreven in:
a. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.	1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Hoofdstuk 2

² Bron: <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>.

³ Thans is dit de naam van dit ministerie van Infrastructuur. In deze rapportage verwijzen wij echter naar het ministerie van IenM, omdat dit het ministerie was waar het begrotingsartikel gedurende de doorlichtingsperiode onder dit ministerie viel.

b. De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.	3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?	Hoofdstuk 3
c. Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de bijbehorende uitgaven.	5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Hoofdstuk 4
d. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Per beleidsonderdeel in hoofdstuk 5, 6, 7, 8 en samenvattend overzicht in bijlage II
e. Een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.	11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	Per beleidsonderdeel in hoofdstuk 5, 6, 7, 8 en samenvattend overzicht in bijlage III. Daarnaast beschrijven we de regie in hoofdstuk 9
f. Een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid.	14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	Hoofdstuk 12 (aanbevelingen)
g. Een verkenning van beleidsopties indien er significant meer/minder middelen (+/- 20%) beschikbaar zijn.	15. In het geval dat er significant meer/minder middelen beschikbaar zijn (+/-) circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Hoofdstuk 10

Tabel 1.1. Onderdelen Beleidsdoorlichting conform Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2015).

De beleidsdoorlichting naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid heeft plaatsgevonden op basis van de algemene doelstelling die in de begroting van 2016 van Artikel 19 is geformuleerd:

De algemene doelstelling van Artikel 19 is het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen.

De uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen moeten daartoe worden beperkt. Het doel van deze beleidsdoorlichting van Artikel 19 is om vast te stellen hoe doeltreffend en doelmatig het klimaatbeleid onder dit artikel in de afgelopen jaren is geweest, wat de succesfactoren waren en op welke onderdelen er mogelijkheden voor verbetering zijn.

De afbakening van deze beleidsdoorlichting wordt in hoofdstuk 2 omschreven.

1.3. Leeswijzer

In de drie hierop volgende hoofdstukken gaan wij in op het begrotingsartikel in algemene zin: wij gaan hierbij in op de afbakening van de beleidsdoorlichting en onderzoeksverantwoordelijkheid (hoofdstuk 2), de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid (hoofdstuk 3), het beleidsterrein, de doelenboom en de bijbehorende uitgaven (hoofdstuk 4). In hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 gaan wij nader in op de analyse van de onderliggende beleidsonderdelen, respectievelijk op de analyse van het versterken van het mondiale klimaatbeleid (hoofdstuk 5), de analyse van het versterken van het EU klimaatbeleid (hoofdstuk 6), het versterken van het nationale klimaatbeleid (hoofdstuk 7) en de analyse van het stimuleren van klimaatrelevant onderzoek (hoofdstuk 8). We analyseren in hoofdstuk 9 de aard en de samenhang van het bredere klimaatbeleid, waarbij wij ook ingaan op de regierol onder dit begrotingsartikel. In hoofdstuk 10 wordt een beschouwing van de besparings- en intensiveringsvarianten gegeven. We sluiten in hoofdstuk 11 en 12 af met respectievelijk de conclusies en aanbevelingen.

De zeven bijlagen bevatten een overzicht van de uitgaven onder Artikel 19 in 2016 (bijlage I), een overzicht van het beschikbare onderzoeksmateriaal per beleidsinstrument (bijlage II), onze beoordeling van het betreffende onderzoeksmateriaal en de beoordeling op grond daarvan op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (bijlage III) een overzicht van de gesprekspartners en begeleidingscommissie (bijlage IV), een overzicht van het oordeel van de intensiveringsmogelijkheid per instrument (bijlage V), een beschrijving van sectoraal klimaatbeleid (bijlage VI) en een lijst met gehanteerde afkortingen en betekenis(sen) (bijlage VII).

2. Afbakening en onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de afbakening van deze beleidsdoorlichting. Daarmee beantwoorden we de RPE-vragen 1 en 2. Vervolgens gaan we in op de aard van dit onderzoek en de wijze waarop we het onderzoek hebben uitgevoerd. We onderbouwen de onderzoeksmethodische keuzes die zijn gemaakt en onze afwegingen daarbij. Dit geeft de lezer inzicht in de wijze waarop de resultaten van dit onderzoek geïnterpreteerd mogen worden.

2.1. Afbakening van de beleidsdoorlichting

Beantwoording RPE-vraag 1 en 2

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de RPE-vragen 1 en 2. Deze vragen en het antwoord erop luiden als volgt:

1. *Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?* In deze beleidsdoorlichting wordt Artikel 19 van de begroting van het ministerie van IenM tussen 2012 en 2016 doorgelicht. De uitgaven aan uitvoeringsinstanties RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu), RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en RWS (Rijkswaterstaat) worden uitgezonderd, tenzij de uitgaven een bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering. De apparaatskosten die in het kader van het uitvoeren van het beleid onder Artikel 19 zijn gevoerd, worden wel meegenomen alsook de ontvangsten die gerelateerd zijn aan de verkoop van CO₂-emissierechten als onderdeel van de EU-ETS. Deze afbakening is conform de Kamerbrief over de onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat.⁴
2. *Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?* De uitgaven aan uitvoeringsinstanties RIVM, RVO en RWS die geen bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering worden in de toekomst in andere beleidsdoorlichtingen meegenomen, bijvoorbeeld de doorlichting van begrotingsartikelen Lucht en Geluid (Artikel 20), Duurzaamheid (Artikel 21) en Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (Artikel 22). De beleidsdoorlichting van dit laatste artikel staat reeds gepland in 2018.

Hierna worden bovenstaande antwoorden verder toegelicht en onderbouwd.

2.2. Opzet en ontwikkeling Artikel 19

Deze beleidsdoorlichting van Artikel 19 richt zich op de jaren 2012-2016. In 2013 is een nieuwe begrotingsindeling tot stand gekomen, waarin het huidige Artikel 19 vorm heeft gekregen. De middelen die vanaf 2013 onder Artikel 19 zouden vallen, vielen in 2012 onder de volgende begrotingsartikelen:

- Artikel 36.01.03 (Maatregelen energie en klimaat);

⁴ Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende 'Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat' van 13 september 2017.

- Artikel 53.08 (Tegengaan klimaatverandering);
- Artikel 53.16 (Stimuleren van duurzame mobiliteit); en
- Artikel 57 (Versterken van het internationale beleid en strategische aangelegenheden).

Om het aantal begrotingsartikelen in te perken, zijn er in Artikel 19 posten opgenomen die niet (direct) bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering, maar die tot doel hebben het (internationale) beleid van lenM in zijn algemeenheid te coördineren en ondersteunen.⁵

De algemene doelstelling van Artikel 19 is klimaatverandering door menselijk handelen tegengaan. Artikel 19 bestaat nu uit twee subartikelen: 19.01 en 19.02.

Voor Artikel 19.01 is het volgende doel geformuleerd: ‘Tegengaan klimaatverandering’.⁶ Onder Artikel 19.01 valt de nationale inbreng in de ontwikkeling van het mondiale en EU-klimaatbeleid. Tevens wordt gekeken naar nationale maatregelen die voortvloeien uit, of gerelateerd zijn aan mondiale en Europese afspraken. Dit gaat concreet om:⁷

- De inbreng in mondiale onderhandelingen: Nederland onderhandelde over en verbond zich aan verschillende internationale klimaatafspraken;
- De inbreng in Europa: Nederland heeft deelgenomen aan onderhandelingen en ingestemd met EU-afspraken gericht op CO₂-reductie;
- Nationale klimaatmaatregelen.

Artikel 19.02 heeft als titel ‘Internationaal beleid, coördinatie en samenwerking’.⁸ Onder Artikel 19.02 vallen de uitgaven die worden ingezet voor internationale samenwerking, internationale coördinatie en de financiële bijdrage die lenM levert aan internationale organisaties voor activiteiten die het internationale beleid van het ministerie ondersteunen.⁹ Hieronder valt beleid dat een bijdrage levert aan het gehele departement en dus ook aan beleid dat niet klimaat gerelateerd is.

2.3. Afbakening van deze beleidsdoorlichting

In dit onderzoek wordt het beleid dat valt onder Artikel 19 van Hoofdstuk XII ‘Infrastructuur en Milieu’ van de Rijksbegroting in de periode 2012 tot en met 2016 doorgelicht.¹⁰ Hierbij geldt de volgende afbakening:

Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot het klimaatbeleid onder Artikel 19 van het ministerie van lenM.

In deze beleidsdoorlichting worden slechts uitgaven meegenomen die vallen onder Artikel 19 van de begroting van lenM in de periode 2012-2016. Voor het evalueren van het totale klimaatbeleid (oftewel, het portfolio aan beleid wat aan mitigatie en adaptatie bijdraagt) zou een veel bredere analyse nodig zijn. Zo zijn enkele beleidsinstrumenten vanuit Artikel 19 gericht op het verduurzamen van verkeer en vervoer, maar maken de fiscale regelingen voor het verduurzamen van verkeer en vervoer geen onderdeel uit van deze doorlichting.

⁵ Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende ‘Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat’ van 13 september 2017.

⁶ Zie bijvoorbeeld: www.rijksbegroting.nl, hoofdstuk XII (Infrastructuur en Milieu) Artikel 19.01 van het jaar 2016.

⁷ Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende ‘Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat’ van 13 september 2017, p. 3.

⁸ Zie bijvoorbeeld Rijksbegroting: 2016, Artikel 19.02.

⁹ Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende ‘Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat’ van 13 september 2017.

¹⁰ Zie: www.rijksbegroting.nl. De begrotingsstructuur is in 2013 gewijzigd. De middelen die nu onder Artikel 19 vallen waren in 2012 belegd in artikel 36.01.03, artikel 53.08, artikel 53.16 en artikel 57.

Dergelijke andere beleidsinstrumenten die direct of indirect een bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering of het reduceren van broeikasgassen, worden meegenomen in de beleidsdoorlichtingen van andere departementen of begrotingsartikelen.¹¹ Wel wordt de samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten in dit onderzoek meegenomen, gezien vanuit de regiefunctie van de directie Klimaat, Lucht en Geluid in de periode 2012-2016. Immers, de inspanningen op andere begrotingsartikelen en van andere ministeries kunnen wel degelijk van invloed zijn op het reduceren van broeikasgassen. Deze analyse is beschrijvend van aard, een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het brede klimaatbeleid valt buiten de afbakening van dit onderzoek. Zo wordt verzekerd dat het oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding wordt gezien binnen een breder kader.

In het kader van deze beleidsdoorlichting is ook de regiefunctie van het Nederlandse klimaatbeleid geanalyseerd.

Onder Artikel 19 valt ook de regie- en coördinatiefunctie van het Nederlands klimaatbeleid. Het gaat dan om de coördinatie van de Nederlandse inzet in internationaal kader bij de vaststelling van normen en plafonds, de vertaling daarvan naar Nederlandse wet- en regelgeving, de verdeling van doelstellingen over sectoren en milieuthema's en het nakomen van in internationaal verband gemaakte afspraken. We beschrijven en evalueren de regiefunctie in hoofdstuk 9.

In deze beleidsdoorlichting zijn enkele begrotingsposten uitgezonderd.

In de Kamerbrief over de onderzoeksopzet van deze beleidsdoorlichting is een aantal begrotingsposten van deze doorlichting uitgezonderd. De reden van deze uitzondering ligt in de aard van deze uitgaven: ze beslaan niet (alleen) het klimaatbeleid, maar de totale uitgaven voor het gehele milieu- en leefomgevingsbeleid van het Directoraat-generaal Milieu en Internationaal. Als gevolg van de wijziging in de begrotingsstructuur zijn deze uitgaven in 2013 wel onder Artikel 19 ondergebracht. Het gaat hierbij om de uitgaven onder Artikel 19.02.03 aan uitvoeringsorganisaties RIVM, RVO en RWS.¹² Deze uitgaven beslaan dus niet alleen het klimaatbeleid, maar dragen bijvoorbeeld ook bij aan de beleidsdoelen van de begrotingsartikelen Lucht en Geluid (Artikel 20), Duurzaamheid (Artikel 21) en Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (Artikel 22). Deze uitgaven zullen in de toekomst in deze beleidsdoorlichtingen meegenomen worden.¹³ Voor zover de uitgaven aan deze instanties bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering, zullen deze wel onderdeel uitmaken van deze beleidsdoorlichting. Een overzicht van de uitgaven die onder deze beleidsdoorlichting vallen, is opgenomen in hoofdstuk 3.

De scope van deze beleidsdoorlichting is verruimd met apparaatskosten.

De apparaatskosten die zijn gemaakt in het kader van het uitvoeren van het klimaatbeleid onder Artikel 19 worden in deze beleidsdoorlichting meegenomen. Deze kosten zijn in de Rijksbegroting opgenomen in Artikel 98.¹⁴

¹¹ Zie bijvoorbeeld: de doorlichting van Artikel 2.1 'Energie en Bouwkwaliteit' van het ministerie van BZK, Artikel 4 'Een doelmatige en duurzame energievoorziening' van het Ministerie van EZ (gepland voor 2020) en Dialogic (2018) Evaluatie van het Nederlandse Ruimtevaartbeleid 2012-2016.

¹² Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende 'Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat' van 13 september 2017, p. 4.

¹³ Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende 'Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting Artikel 19 Klimaat' van 13 september 2017, p. 4. De beleidsdoorlichting van Artikel 22 wordt reeds in 2018 verwacht. In de opdracht voor deze beleidsdoorlichting zijn de relevante uitgaven onder Artikel 19.02 aan RIVM en RVO meegenomen (zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/09/19/start-beleidsdoorlichting-artikel-22-veiligheid-en-risico-s-dgmi-ministerie-van-infrastructuur-en-milieu>).

¹⁴ Zie www.rijksbegroting.nl hoofdstuk XII (Infrastructuur en Milieu) van het jaar 2012.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de jaren 2012-2016.

In 2012 zijn de uitkomsten van het onderzoek 'Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid' gepubliceerd. Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer en hierin zijn diverse klimaat- en energiebeleidsinstrumenten in de periode van 1987 tot 2011 onderzocht.¹⁵

2.4. Onderzoeksverantwoording

Hierna gaan we in op de afwegingen die zijn gemaakt in de uitvoering van deze beleidsdoorlichting en benoemen we de kanttekeningen hierbij.

Er was geen expliciete beleidstheorie beschikbaar, deze is door de onderzoekers gereconstrueerd.

Een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting is het reconstrueren van de beleidstheorie die aan de verschillende instrumenten ten grondslag heeft gelegen. Om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is het immers noodzakelijk om de oorspronkelijke doelen in beeld te brengen, evenals de wijze waarop de beleidsinstrumenten daarop beoogden in te grijpen. Omdat er geen expliciete beleidstheorie was geformuleerd is deze door ons gereconstrueerd. Daarvoor is een aantal onderzoeksmethoden ingezet. Allereerst is een reconstructie uitgevoerd aan de hand van bronnenonderzoek (Kamerbrieven, begrotingsstukken, verantwoordingsstukken en interne documenten zoals werkplannen en strategiedocumenten). Aan de hand van deze documenten is de beleidstheorie schematisch weergegeven aan de hand van een (concept)doelenboom (doelen, subdoelen en instrumenten). Vervolgens is de (concept)doelenboom voorgelegd in gesprekken met medewerkers vanuit de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ten einde deze te toetsen en aan te vullen. In paragraaf 4.1.3 is de definitieve door ons gereconstrueerde doelenboom opgenomen. In bijlage IV is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen. Gelet op de omvang en doorlooptijd van het onderzoek is daarbij zoveel mogelijk gesproken met medewerkers die een goed (historisch) overzicht van de verschillende beleidsonderdelen hebben, zoals clustercoördinatoren en leden van het managementteam.

Er was geen overzicht van de uitgaven aan de verschillende beleidsinstrumenten beschikbaar. In samenwerking met het ministerie is een reconstructie van de uitgaven in 2016 gemaakt.

Begrotingsartikel 19 is ingedeeld aan de hand van een aantal categorieën zoals 'opdrachten', 'subsidies' en 'bijdragen aan agentschappen'. Er is geen indeling beschikbaar naar de beleidsonderdelen zoals gedefinieerd in de beleidstheorie. Als onderdeel van de beleidsreconstructie is daarom getracht om per beleidsonderdeel/instrument de uitgaven in kaart te brengen. Omdat een overzicht van de uitgaven per instrument ontbrak en er door ons geen bron is gevonden die een onderbouwing geeft van de uitgaven aan de verschillende subdoelen, hebben wij het ministerie gevraagd een 'breakdown' te maken van de uitgaven in 2016 naar de verschillende beleidsonderdelen, om inzicht te krijgen van de kosten waarmee het beleid gepaard ging. Deze *breakdown* is niet voor andere jaren gemaakt vanwege de inspanning die dit met zich meebrengt. Er is gekozen voor het maken van een *breakdown* van de uitgaven in 2016 omdat dit het laatste jaar van de periode van deze doorlichting is en omdat dit daarmee het ijkjaar (de grondslag) vormt voor het opstellen van de 20%-varianten (zie: besparings- en intensiveringsvarianten in hoofdstuk 10). Het beleidspecifiek maken van de uitgaven op de begroting bleek geen eenvoudige opgave. In veel gevallen bleek het lastig om de uitgaven te specificeren naar de verschillende beleidsinstrumenten. De reconstructie van de uitgaven bevat daarmee niet het totale bedrag dat vanuit Artikel 19 aan het tegengaan van klimaatverandering is uitgegeven. Een deel van de uitgaven kon niet toegeschreven worden aan individuele instrumenten omdat uitgaven onder brede verzamelposten waren ondergebracht. Wel is een substantieel deel van de uitgaven gereconstrueerd waardoor het wel mogelijk is om uitspraken te doen over besparing- en intensiveringsvarianten (zie paragraaf 4.2 voor

¹⁵ Kamerstukken 2012-2013: 33 193, nr. 3 ("Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid").

een nadere toelichting op de reconstructie van de uitgaven). In bijlage I is een overzicht opgenomen van de reconstructie van de uitgaven per beleidsonderdeel in 2016.

Voor het bereiken van de (sub)doelen van Artikel 19 is naast de beleidsinstrumenten veel menskracht ingezet (in termen van apparaatskosten). Deze apparaatskosten zijn onderdeel van de doorlichting.

Een focus op alleen de uitgaven onder Artikel 19 zou een te beperkt beeld geven van de inzet vanuit het ministerie in de periode van de doorlichting omdat relevante beleidsinstrumenten niet, of beperkt, aan het licht zouden komen. Met name de uitvoering van de regierol vergt veel ambtelijke inzet. Een goed voorbeeld zijn de bijdragen aan de internationale gremia en coalities. Onder Artikel 19 vallen de verplichte en vrijwillige bijdragen om te kunnen deelnemen aan deze gremia. Dit zijn veelal relatief kleine bedragen (contributies). Het echte werk zit in het uitvoeren van de regierol. Bijvoorbeeld in de Nederlandse (ambtelijke) inbreng gericht op het versterken van het mondiale- en EU- klimaatbeleid via (onder andere) deze gremia. Een strikte focus op alleen de uitgaven onder Artikel 19 zou betekenen dat de ambtelijke inzet buiten beschouwing blijft in de onderhavige doorlichting. Vanwege het belang van de ambtelijke inzet is gekozen om deze onderdeel van de doorlichting te maken. Dit betekent dat we bij het opstellen van de beleidsreconstructie ook beleidsinspanningen hebben opgenomen die samenhangen met de uitgaven onder Artikel 19 maar hier niet direct onderdeel van uitmaken. Vanwege de onlosmakelijke samenhang van de apparaatskosten met de uitgaven onder Artikel 19 behandelen we dit integraal. De ambtelijke inzet aan de verschillende beleidsonderdelen is voor zover mogelijk inzichtelijk gemaakt aan de hand van interne documenten zoals werkplannen. De apparaatskosten van het ministerie zijn opgenomen in Artikel 98.

Beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal voor syntheseonderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid is beperkt.

De RPE definieert een beleidsdoorlichting als: 'een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting.' Het woord 'synthese' geeft aan dat de beleidsdoorlichting samenvoegt wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal over de ingezette instrumenten hebben wij een syntheseonderzoek uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een analyse van het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid per beleidsonderdeel van Artikel 19 (zie hoofdstukken 5 tot en met 8 voor de analyse van de beleidsonderdelen en hoofdstuk 9 voor de regiefunctie in het bredere klimaatbeleid). Overkoepelend constateren we dat het bij een aantal beleidsonderdelen niet, of beperkt mogelijk is om op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dit komt doordat er bij een aantal onderdelen in beperkte mate onafhankelijke (ex post) evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn op grond waarvan integrale conclusies getrokken kunnen worden. Deze beperking van syntheseonderzoek speelt bij veel beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikelen. Wanneer (ex post) evaluaties van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten ontbraken is gebruik gemaakt van ander onderzoeksmateriaal zoals effectmetingen, interne verslagen, Kamerbrieven en ex ante onderzoeken naar de mogelijke effectiviteit van instrumenten. Vanwege de soms beperkte beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal om de synthese op te baseren is het niet in alle gevallen mogelijk om een integrale uitspraak te doen over de doeltreffendheid van een beleidsonderdeel. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal is het slechts in een enkel geval mogelijk om een integrale uitspraak over de doelmatigheid van een beleidsonderdeel te doen. Wel geldt voor deze specifieke beleidsdoorlichting dat het doelbereik (veel beter dan bij veel andere begrotingsartikelen) helder geoperationaliseerd is en wordt gemonitord (onder andere in de jaarlijkse Nationale Energieverkenning(NEV)). In tabel 2 geven we een beoordeling van de zeggingskracht van het onderzoeksmateriaal waarop we onze bevindingen hebben gebaseerd aan de hand van een vierpuntsschaal:

1. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.

2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleidsonderdeel.
3. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.
4. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen.

	Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal	Toelichting beschikbaarheid onderzoeksmateriaal voor synthese
Versterken mondiaal klimaatbeleid	3. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	Van één instrument van dit beleidsonderdeel is een onafhankelijke evaluatie beschikbaar. De andere instrumenten zijn niet geëvalueerd. Wel zijn er op grond van ander onderzoeksmateriaal zoals Kamerstukken, interne documenten en gesprekken met betrokkenen aanwijzingen verzameld over de doeltreffendheid van dit beleidsonderdeel. Het is niet mogelijk om uitspraken over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel te doen.
Versterken EU klimaatbeleid	3. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	De instrumenten van dit beleidsonderdeel zijn niet geëvalueerd. Wel zijn er op grond van ander onderzoeksmateriaal zoals Kamerstukken, interne documenten en gesprekken met betrokkenen aanwijzingen verzameld over de doeltreffendheid van dit beleidsonderdeel. Het is niet mogelijk om uitspraken over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel te doen.
Uitvoering EU-ETS	1. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	Er is een onafhankelijk evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het EU-ETS door het Nationaal Energieagentschap (NEa).
SER Energie-akkoord	1. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	Er is een onafhankelijke evaluatieonderzoek beschikbaar van de doeltreffendheid van het Energieakkoord. Daarnaast is voldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar van de maatregelen onder dit beleidsonderdeel om conclusies over doeltreffendheid te kunnen trekken. Het is niet mogelijk om uitspraken over de doelmatigheid te doen.
Verduurzaming IenM en Rijk	2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	Er is geen onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleidsonderdeel. Wel is een duurzaamheidsverslag van 2016 van het ministerie van IenM beschikbaar, waarin het doelbereik en de doeltreffendheid van de verduurzaming van het ministerie van IenM en RWS in termen van CO ₂ -reductie wordt omschreven. Het is niet mogelijk om uitspraken over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel te doen.
Samenleving betrekken	2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	Er is onderzoeksmateriaal beschikbaar op grond waarvan een indicatie gegeven kan worden van de doeltreffendheid van dit beleidsonderdeel. Niet alle instrumenten zijn geëvalueerd. Het is niet mogelijk om uitspraken over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel te doen.
Duurzame mobiliteit en duurzaam transport	2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	Er is voor dit beleidsonderdeel veel onderzoeksmateriaal beschikbaar waarin ex ante analyses van de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen zijn uitgevoerd. Ook is er onderzoeksmateriaal beschikbaar waarin (prognoses) van het doelbereik worden gemaakt. Er zijn relatief weinig ex post evaluaties van de doeltreffendheid en

		doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten op dit beleidsonderdeel uitgevoerd. Het is niet mogelijk om uitspraken over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel te doen.
Stimuleren klimaat-relevant onderzoek	4. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen .	Het is niet mogelijk om uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleidsonderdeel te doen. Er zijn geen ex post evaluaties of ander onderzoeksmateriaal beschikbaar. Veelal gaat het hier om instrumenten die juist gericht zijn op monitoring en evaluatie van het klimaatbeleid dus dit is niet verwonderlijk.

Tabel 2.1: Beoordeling kwaliteit onderzoeksmateriaal per beleidsonderdeel.

Het klimaatbeleid van de Rijksoverheid is verdeeld over verschillende ministeries en directies. Dit onderzoek richt zich specifiek op de uitgaven aan het klimaatbeleid vanuit begrotingsartikel 19 en de regiefunctie in het bredere klimaatbeleid.

Het klimaatbeleid is versnipperd over verschillende ministeries en directies. Er zijn verschillende onderwerpen binnen deze beleidsdoorlichting waar veel andere beleidsinstrumenten, organisaties of ontwikkelingen ook invloed op hebben. Zowel op nationaal, EU als mondiaal niveau. Deze doorlichting richt zich specifiek op het klimaatbeleid zoals dat vanuit de uitgaven onder Artikel 19 is gevoerd in de periode 2012-2016. Het is op grond van dit onderzoek dus niet mogelijk om uitspraken over de effectiviteit van het totale klimaatbeleid te doen. Dit valt buiten het mandaat van dit project. Concreet betekent dit dat verschillende grote beleidsinstrumenten (in termen van uitgaven/inzet), zoals de fiscale instrumenten voor het verduurzamen van verkeer en vervoer en subsidieregelingen (bijvoorbeeld SDE+ (Stimulering Duurzame Energieproductie)) buiten de scope van dit onderzoek vallen. Op de samenhang van het bredere klimaatbeleid gaan we nader in bij de beoordeling van de regiefunctie (hoofdstuk 9).

Op grond van gesprekken is een reconstructie van de regiefunctie gemaakt.

Onderdeel van Artikel 19 is de regiefunctie van het klimaatbeleid. In het kader van deze doorlichting evalueren we de regiefunctie. Een expliciete beschrijving van de regiefunctie ontbrak. Om in kaart te brengen wat de regiefunctie onder Artikel 19 betrof, hebben wij, met name op grond van de percepties van betrokkenen, de regierol van de directie KLG beschreven en beoordeeld. Dit is gedaan aan de hand van interviews met medewerkers verantwoordelijk voor de uitvoering van de regiefunctie, alsmede medewerkers van ministeries en afdelingen waarop de regierol van toepassing was. Aanvullend is een vragenlijst uitgezet onder medewerkers van de (voormalige) directie KLG om feiten en percepties met betrekking tot de uitvoering van de regiefunctie in kaart te brengen. Dit is aangevuld met openbaar beschikbaar onderzoeksmateriaal zoals Kamerbrieven, rapporten en verslagen van vergaderingen.

Besparings- en intensiveringsvarianten.

Voor onze beschouwing van de besparings- en intensiveringsvarianten hebben wij ons gebaseerd op de analyse van de verschillende beleidsonderdelen en uitgaven. We hebben daarbij in kaart gebracht wat de effecten zijn als de besparingsopgave wordt ingevuld door (een groot deel van) de instrumenten te schrappen die zijn gericht op het behalen van een specifiek subdoel. Dit hebben wij zoveel mogelijk gebaseerd op ex post evaluaties, bij een gebrek daaraan baseren wij ons op ander onderzoeksmateriaal of redeneringen van de onderzoekers. We hebben per effect de bewijskracht aangeduid van het onderzoeksmateriaal waarmee de relatie tussen de besparingsvariant en het effect wordt onderbouwd. De scope van de 20%-intensiveringsvarianten is afgebakend als een intensivering van bestaand beleid. In deze afbakening wordt nieuw beleid buiten beschouwing gelaten. De afbakening komt voort uit de overweging dat uitspraken over intensiveringsvarianten met nieuw beleid vooruit zouden lopen op de lopende gesprekken in het kader van het nog af te sluiten Klimaatakkoord en de op te stellen Klimaatwet.

Begeleiding van het onderzoek.

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld die tijdens de looptijd van dit onderzoek driemaal bijeen is geweest. Bij aanvang van het onderzoek is afgesteld over de te hanteren aanpak. Vervolgens zijn eerste bevindingen ten aanzien van de beleidsreconstructie en doeltreffendheid en doelmatigheid besproken. In de derde bijeenkomst is het conceptrapport besproken. Zie bijlage IV voor een overzicht van deze leden. Tot slot schrijft de RPE voor dat ten minste één betrokken onafhankelijke deskundige een toelichting geeft op zijn of haar betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Prof. dr. André Faaij (Rijksuniversiteit Groningen) en dr. Jan Anne Annema (Technische Universiteit Delft) zijn bij deze beleidsdoorlichting betrokken als onafhankelijke deskundigen. Hun oordeel over de kwaliteit van het onderhavige onderzoek is opgenomen in de Tweede Kamerbrief waarin de kabinetsreactie op deze beleidsdoorlichting is geformuleerd.

3. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

In dit hoofdstuk beschrijven we waarom in het verleden voor beleid om klimaatverandering tegen te gaan is gekozen en of het probleem dat de aanleiding was voor het beleid nog actueel is. Daarnaast beschrijven we de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid met betrekking tot het beleid om klimaatverandering tegen te gaan. In dit hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op de RPE-vragen 3 en 4:

3. *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*
4. *Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?*

3.1. Aanleiding voor het beleid

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op vraag 3 van de RPE. Deze vraag en het antwoord erop luidt als volgt:

3. *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

Er bestaat (wetenschappelijke) consensus dat het klimaat verandert mede door de uitstoot van broeikasgassen, het gebruik van fossiele energie, het kappen van bossen en uitstoot van andere gassen die zowel de ozonlaag afbreken als de aarde opwarmen. De wereldwijde gemiddelde temperatuur is gestegen. Wanneer niet wordt ingegrepen, leidt klimaatverandering tot een verdere wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging.¹⁶ De effecten die dit teweeg brengt zoals de stijging van de zeespiegel, het smelten van het poolijs, de toename van het aantal overstromingen, toenemende watertekorten, bosbranden en de afwisseling van hittegolven zijn regelmatig onderwerp van nieuws en gesprek. Deze natuurlijke effecten hebben maatschappelijke veranderingen tot gevolg. Zo worden bijvoorbeeld woongemeenschappen onder druk gezet, ontstaan er voedseltekorten vanwege mislukte oogsten, worden migratiestromen op gang gebracht, leiden bedrijven verliezen door extreme weersomstandigheden en kunnen ziektes zich gemakkelijker verspreiden.¹⁷ De economische effecten van klimaatverandering in Europa zouden bij een gebrek aan mitigatiemaatregelen kunnen oplopen tot een verlies van 4% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) (bij een matige stijging van de gemiddelde temperatuur).¹⁸ Deze aanleiding was bij aanvang van de doorlichtingsperiode (en lang daarvoor) actueel. De aanleiding voor het beleid zal gezien mondiale, EU en nationale ontwikkelingen met lange termijn doelstellingen (zoals het Klimaatakkoord van Parijs en de doelstellingen naar aanleiding van de Urgenda-zaak) nog voor een lange periode actueel blijven.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.

¹⁷ Programmaplan "Werk maken van Klimaat" (Ministerie van IenM, 2015), p. 13. (INTERN DOCUMENT).

¹⁸ Zie: https://horizon-magazine.eu/article/cost-climate-change-europe-could-reach-4-gdp_en.html.

3.2. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op vraag 4 van de RPE.

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

Uit het antwoord op vraag 3 van de RPE blijkt dat de aanleiding voor het beleid is ingegeven door klimaatverandering door menselijk handelen en de maatschappelijke problemen die dit teweegbrengt zoals voedseltekorten, migratiestromen, verlies van BBP, et cetera. Deze aanleiding was bij aanvang van de doorlichtingsperiode (en lang daarvoor) actueel en zal dat nog lang blijven. De Rijksoverheid rekent beleid op het gebied van het tegengaan van klimaatverandering terecht tot haar verantwoordelijkheid om maatschappelijke problemen die samenhangen met klimaatverandering te helpen voorkomen en op te lossen. Dit omdat er sprake is van een publiek belang en bestaande marktprocessen, sociale processen en innovatieprocessen niet vanzelf zullen leiden tot borging van dit publieke belang.¹⁹ In de institutioneel economische theorie wordt dat marktfalen genoemd. Diverse vormen van marktfalen (klimaatexternaliteiten, kennisexternaliteiten en netwerkexternaliteiten) in het tegengaan van klimaatverandering geven redenen voor overheidsingrijpen.

Bij de hierna gevolgde redenering met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de overheid en legitimiteit van ingrijpen past de opmerking dat deze vooral is ingegeven vanuit een beleidseconomische rationaliteit. Er zijn ook andere drijfveren om klimaatverandering tegen te willen gaan. Zo is er ook een ethische afweging om vanuit de zorgplicht van de overheid klimaatverandering tegen te gaan. Ook is er sprake van een politiek-bestuurlijke rationaliteit die het legitiem en noodzakelijk maakt om beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld als de Tweede Kamer en Regering speerpunten/doelstellingen hebben benoemd die een beleidsmatige uitwerking vragen. Of omdat internationale en Europese afspraken, zoals het klimaatakkoord van Parijs, leiden tot verplichtingen voor de nationale overheid om regels te stellen en beleid uit te voeren.

Beleid is legitiem en noodzakelijk wanneer er sprake is van een publiek belang waarbij (wordt verwacht dat) bestaande marktprocessen, sociale processen en innovatieprocessen niet 'vanzelf' zullen leiden tot borging van dit publieke belang. Overheidsingrijpen kan derhalve worden gelegitimeerd zodra maatschappij en marktpartijen tekort schieten in het bereiken van maatschappelijke doelstellingen zoals het tegengaan van klimaatverandering. Hierna worden – op basis van eerdere studies naar de verantwoordelijkheid van de overheid bij het tegengaan van klimaatverandering – drie vormen van marktfalen genoemd waarmee duidelijk wordt wat de legitimering van het beleid is:²⁰

1. **De klimaatexternaliteit: het ontstaan van een negatieve externaliteit in de vorm van klimaatverandering als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen bij onder andere de productie van goederen.** Er is consensus dat het effect van de uitstoot van broeikasgassen op het klimaat een negatieve externaliteit is en daarmee een marktfalen vormt, die ingrijpen van de overheid rechtvaardigt. De markt lost het klimaatprobleem niet automatisch zelf op. Om dit soort negatieve externaliteiten tegen te gaan, kan ervoor worden gekozen om de daarmee gepaard gaande kosten te internaliseren.²¹ Een manier om dit te doen, is door de externaliteit te beprijzen. Er wordt dan een prijs aan de uitstoot van broeikasgassen verbonden gelijk aan de maatschappelijke kosten die de uitstoot veroorzaakt. Er kan daarbij door overheden gebruik worden gemaakt van heffingen, een emissiehandelssysteem of normering en verplichtingen.

¹⁹ WRR (2000). *Borging publieke belangen*. Den Haag.

²⁰ Bron: Zie: EU opties voor Europees energie- en klimaatbeleid na 2020 (PBL 2013) en IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen (Rijksoverheid 2016).

²¹ Een andere oplossing is bijvoorbeeld het verbieden dergelijke negatieve externaliteiten.

2. **De kennisexternaliteit: het feit dat bedrijven minder aan klimaatinnovatie doen dan optimaal is vanuit het oogpunt van de samenleving, omdat zij niet volledig de vruchten plukken van deze positieve kennisexternaliteit.** Bij klimaatinnovatie bestaan twee typen van marktfalen die ertoe kunnen leiden dat er door bedrijven minder in innovatie wordt geïnvesteerd dan maatschappelijk wenselijk is.²² Allereerst kan er sprake zijn van te weinig investering in innovatie wanneer de vervuiler niet betaalt voor de negatieve externe effecten van CO₂-uitstoot. Dit probleem wordt geadresseerd met regulier klimaatbeleid (of dat nu middels normeringen is, verplichtingen, subsidie, een belasting of middels het ETS). Ten tweede speelt bij klimaatinnovatie ook de 'klassieke' vorm van marktfalen die voor alle innovatie geldt: er is sprake van een positieve kennisexternaliteit. Bedrijven zijn niet geneigd tot het investeren in de benodigde kennis en innovatie ten opzichte van wat maatschappelijk wenselijk is, omdat ze het risico lopen deze investeringen niet volledig terug te verdienen. Dit bijvoorbeeld omdat concurrerende partijen van deze kennis gebruikmaken zonder er zelf in te investeren. Er wordt daardoor onvoldoende geïnvesteerd in deze onderzoeks- en innovatieactiviteiten door bedrijven, terwijl dat maatschappelijk gezien wel rendabel zou (kunnen) zijn. Daarnaast kan de energietransitie een motor zijn voor economische groei, inclusief een op termijn goedkopere energievoorziening dan bij een *Business-as-usual* (BAU) scenario.²³ Kosteneffectiviteit vraagt om innovatie van veelbelovende technieken en dat hier nu aandacht voor moet zijn om er op langere termijn van te kunnen profiteren (innovatie als route om de kosten van de transitie te drukken). Deze notie vormt ook de basis voor het klimaat- en energiebeleid van het huidige kabinet. Daarmee wordt innovatie, het opbouwen van markten en (nieuwe) bedrijvigheid meer verweven met klimaat- en energiebeleid.
3. **Netwerkexternaliteiten en lock-in bij energie-infrastructuur.**
- a. Door **netwerkexternaliteiten** is er sprake van een kip-ei probleem bij de aanleg van de benodigde infrastructuur voor klimaatvriendelijke technieken. Dit speelt bijvoorbeeld bij elektrische auto's en auto's die rijden op waterstof, waarvoor een compleet nieuwe tank- of oplaadinfrastructuur nodig is. Investeerders in deze infrastructuur lopen een relatief groot investeringsrisico, omdat er nog niet genoeg afnemers zijn in de beginfase. Tegelijkertijd, zonder infrastructuur zijn consumenten op hun beurt niet geneigd om voertuigen aan te schaffen die van deze infrastructuur afhankelijk zijn. Vaak zijn er meerdere partijen in het spel die onderling van elkaar afhankelijk zijn; bijvoorbeeld bouwers van vulstations, leveranciers van laadapparatuur, aanleggers van buizen en kabels, en autofabrikanten. Partijen kunnen niet zonder elkaar en de neiging ontstaat te wachten op een ander om de eerste stap te zetten. Het risico kan te groot zijn voor individuele bedrijven.
 - b. Met '**lock-in**' worden de negatieve effecten bedoeld van ontstane padafhankelijkheid door bijvoorbeeld de keuze voor een bepaalde technologie of de aanleg van een bepaalde energie-infrastructuur. Energiecentrales die nu worden gebouwd gaan technisch vele decennia mee, huizen die nu worden neergezet staan er in 2050 ook nog. Keuzes die nu worden gemaakt bepalen wat later het meest rendabel is. Dit geldt sterk voor keuzes in de industrie en aanleg van de energie-infrastructuur (bijvoorbeeld waterstof en warmtenetwerken). Het kan bijvoorbeeld zijn dat geïnvesteerd wordt in een groengasnetwerk voor de gebouwde omgeving terwijl later blijkt dat deze gebouwde omgeving naar volledig elektrisch gaat.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de veronderstelde beleidstheorie en de beleidsreconstructie. Hierin zal antwoord worden gegeven op RPE-vragen 5 tot en met 7.

²² Bron: Jaffe et al. (2005): 'A tale of two market failures: technology and environmental policy.' *Ecological Economics*, 54, p164-174.

²³ Zie: World Energy Outlook (IEA, 2017).

4. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de beleidsinstrumenten van Artikel 19 in hun onderlinge samenhang. Dit doen we aan de hand van een reconstructie van de doelenboom. Daarbij gaan we in op de uitgaven behorend bij dit begrotingsartikel.

Dit hoofdstuk gaat daarmee in op vragen 5 tot en met 7 van de RPE:

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

4.1. Aard en samenhang van de ingezette instrumenten

Hierna geven we aan de hand van een doelenboom (figuur 3.1) een beschrijving van de samenhang tussen doelen, subdoelen, beleidsonderdelen en instrumenten onder Artikel 19.

4.1.1. Tegengaan klimaatverandering Artikel 19.01

In de begroting zijn het doel en de subdoelen (deels) uitgewerkt in meetbare indicatoren waardoor het mogelijk is om inzicht te verwerven in doelbereik en effectiviteit.²⁴ Er is geen volledige beschrijving van het beleid, de doelen en de motivering (beleidstheorie) beschikbaar. We hebben op grond van de beschikbare informatie de beleidstheorie van doelen, subdoelen, beleidsonderdelen en instrumenten gereconstrueerd (zie de doelenboom in paragraaf 3.1.3). Deze doelenboom is getoetst en aangescherpt in de verkennende gesprekken. De doelenboom is opgesteld aan de hand van de volgende overwegingen:

- Het **hoofddoel** van Artikel 19 komt overeen met de doelstelling die in de Rijksbegroting is opgenomen.²⁵ Deze algemene doelstelling is als volgt omschreven in de Rijksbegroting (van het jaar 2016): *‘Klimaatverandering door menselijk handelen tegengaan. Door uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen stijgt de temperatuur op aarde. Hierdoor verandert het klimaat en stijgt de zeespiegel. Nederland heeft internationale afspraken gemaakt om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en zo de klimaatverandering te beperken. Vermindering van CO₂-uitstoot biedt bovendien economische kansen, stimuleert slimme groene investeringen, creëert daarmee banen, en bevordert zo Nederlandse innovaties die ook buiten de landsgrenzen kunnen worden ingezet.’* Om het hoofddoel te bereiken kunnen een aantal subdoelen worden onderscheiden.
- Het **subdoel versterken van nationaal klimaatbeleid**. Dit subdoel is concreet geoperationaliseerd door middel van de ETS en niet-ETS doelstellingen (emissieplafonds per sector). Middels de inzet van de

²⁴ Zie: www.rijksbegroting.nl hoofdstuk XII (Infrastructuur en Milieu) van het jaar 2016.

²⁵ Zie bijvoorbeeld: www.rijksbegroting.nl hoofdstuk XII (Infrastructuur en Milieu) van het jaar 2012.

onderliggende clusters van instrumenten wordt beoogd om een bijdrage te leveren aan het bereiken van dit subdoel. We onderscheiden de volgende beleidsonderdelen onder dit subdoel:

- Uitvoering ETS
- Uitvoering SER (Sociaal-Economische Raad) Energieakkoord
- Verduurzamen IenM en Rijk
- Samenleving betrekken
- Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit
- **De subdoelstellingen versterken mondiaal klimaatbeleid en versterken EU klimaatbeleid.** Voor deze subdoelen wordt aangegeven dat het doel is om op het Europese en mondiale speelveld gezamenlijk concrete doelen vast te stellen en deze door te vertalen in nationale doelstellingen en inspanningen: *‘het kabinet gaat voor ambitieuze Europese en mondiale klimaatdoelen en een robuust instrumentarium’*.²⁶
- **Het subdoel stimuleren van klimaatrelevant onderzoek.** In Artikel 19 zijn verschillende instrumenten opgenomen gericht op het stimuleren van onderzoek op het gebied van klimaat. Er worden onder andere verschillende onderzoeken en monitoringsactiviteiten gefinancierd (bijvoorbeeld de Klimaatmonitor, de Nationale Energieatlas, deelname aan de Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en de Monitor duurzame mobiliteit). Het is van belang om op te merken dat de uitgaven vanuit Artikel 19 een fractie vormen van het instrumentarium en de financiering van klimaatrelevant onderzoek (onder andere via RVO, NWO, Europese programma's, et cetera).

4.1.2. Internationaal beleid, coördinatie en samenwerking Artikel 19.02

Ten aanzien van Artikel 19.02 constateren we op grond van de formuleringen in de begroting²⁷ en de verkennende gesprekken dat het niet mogelijk is om een beleidstheorie van doelen, subdoelen en instrumenten te reconstrueren. De formulering van het internationale beleid is te abstract om het beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen evalueren. Bovendien is de samenhang tussen doelen, subdoelen en instrumenten niet duidelijk en is een dergelijke samenhang ook niet leidend geweest bij het uitvoeren van het beleid. Dit komt door het ontbreken van een eenduidige doelstelling van het begrotingsartikel. Wij hebben daarom geconstateerd dat het hierdoor niet mogelijk is om een beleidsreconstructie te maken en het doelbereik van 19.02 vast te stellen. Het is daarmee niet vast te stellen in hoeverre het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat het beleid niet doeltreffend of doelmatig is geweest; wij constateren slechts dat een dergelijke reconstructie van het begrotingsartikel 19.02 niet mogelijk is.

Als verklaring voor het ontbreken van een doelstelling is in gesprekken genoemd dat de instrumenten onder het Artikel 19.02 en de inspanningen vanuit de directie Internationaal worden verondersteld een bijdrage te leveren aan het brede IenM-beleid en daarmee verschillend van aard en karakter zijn. Het begrotingsartikel bevat instrumenten gericht op (internationaal) milieubeleid waaronder mondiaal klimaatbeleid, waterbeleid, klimaatbeleid (zowel mitigatie als adaptatie), bereikbaarheid, circulaire economie, et cetera. Ook hebben verschillende instrumenten een plek op deze begroting gekregen omdat er elders geen plek was.

In afstemming met de opdrachtgever is besloten om de instrumenten onder Artikel 19.02 die samenhangen met het hoofddoel van Artikel 19 (tegengaan klimaatverandering) mee te nemen in deze beleidsdoorlichting. Andere beleidsinstrumenten, zoals onderdelen van het ruimtevaartbeleid, worden meegenomen bij het

²⁶ Zie: Programmaplan “Werk maken van klimaat”, 08-07-2015 (INTERN DOCUMENT).

²⁷ Zie: www.rijksbegroting.nl hoofdstuk XII (Infrastructuur en Milieu) van het jaar 2016.

beleidsartikel waar het relevant is, dit geldt bijvoorbeeld voor het beleidsinstrument ruimtedata, dat is meegenomen in de beleidsdoorlichting van het ruimtevaartbeleid van het ministerie van EZK.

4.1.3. Doelenboom tegengaan klimaatverandering

Figuur 3.1 bevat een schematische weergave van de reconstructie van doelen, subdoelen en instrumenten onder Artikel 19. In de volgende paragraaf geven we een nadere toelichting op de aard en samenhang van de ingezette instrumenten.

Figuur 3.1. Doelenboom Artikel 19

4.1.4. Aard en samenhang van de ingezette instrumenten

Op grond van bovenstaande reconstructie van de doelenboom en de inzichten uit de verkennende gesprekken zien we de volgende samenhang tussen de instrumenten onder Artikel 19.

Versterken mondiaal en EU klimaatbeleid

In de periode van de beleidsdoorlichting hebben de inspanningen vanuit Artikel 19 zich met name gericht op de totstandkoming van gezamenlijke concrete doelen op mondiaal en EU niveau (versterken mondiaal en EU klimaatbeleid). De gemaakte afspraken hebben onder andere betrekking op het reduceren van CO₂-emissies, op de productie en inzet van duurzame biobrandstoffen, op de mondiale uitfasering van ozonlaag-afbrekende stoffen en gefluorideerde broeikasgassen en op de handel in CO₂-emissierechten (EU-ETS). De instrumenten onder deze subdoelen zijn met name gericht op het regisseren van de inhoudelijke lijn voor de nationale inbreng in de ontwikkeling van het Europese en mondiale klimaatbeleid en het coördineren van de Nederlandse inzet in internationaal kader bij de vaststelling van normen en plafonds. Zoals uit de doelenboom blijkt worden - om te komen tot mondiale afspraken - coalities gevormd, overeenkomsten gesloten en lobby en verkennende activiteiten verricht.

Versterken nationaal klimaatbeleid

De instrumenten onder dit subdoel zijn gericht op het **regisseren** van het nationaal klimaatbeleid en het **stimuleren** van stakeholders om de doelen op het gebied van klimaat te halen. Regisseren van het nationale klimaatbeleid door het nakomen van de (onder andere) in UNFCCC- en EU-verband gemaakte afspraken over het reduceren van emissies van CO₂ en overige broeikasgassen en voor het emissiehandelssysteem waaronder het toewijzen en het doen veilen van CO₂-emissierechten. De mondiale en EU doelen zijn in de begroting van Artikel 19 vastgelegd in onder andere nationale CO₂-doelen (ETS en niet-ETS) en vertaald in concrete inspanningen op een aantal specifieke beleidsonderdelen zoals het uitvoeren van het SER Energieakkoord en het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het ministerie van IenM niet verantwoordelijk is voor alle sectorale doelen (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) was bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling in de gebouwde omgeving en de energiedoelen vielen onder het ministerie van EZ). Ook is er om de doelen op het gebied van klimaat te behalen sprake van een afhankelijkheid van maatschappelijke partijen. Daarom is vanuit Artikel 19 ook ingezet op het stimuleren van stakeholders. Bijvoorbeeld via het aangaan en organiseren van allianties met en tussen bedrijven, branches, overheden en kennisorganisaties om de doelen uit de afspraken waar de Minister voor verantwoordelijk is tot uitvoering te brengen (bijvoorbeeld door te participeren in Green Deals). Ook zijn er onder Artikel 19 een aantal subsidieregelingen uitgevoerd om het aanschaffen van klimaatvriendelijke bedrijfsmiddelen aantrekkelijk te maken (bijvoorbeeld de subsidieregeling Truck van de Toekomst).

Stimuleren van klimaatrelevant onderzoek

Tot slot zijn er instrumenten op de begroting van Artikel 19 gericht op het stimuleren van klimaatrelevant onderzoek. Er worden onder andere verschillende onderzoeken en monitoringsactiviteiten gefinancierd (bijvoorbeeld de Klimaatmonitor, de Nationale Energieatlas, deelname aan de IPCC en de Monitor duurzame mobiliteit). Dergelijke monitoringsgegevens kunnen worden gebruikt om de regiefunctie in het nationale, Europese en mondiale klimaatbeleid te versterken.

In hoofdstuk 5 tot en met 8 maken we per beleidsonderdeel een analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en gaan nader in op de aard en samenhang van de instrumenten onder deze beleidsonderdelen.

4.2. Uitgaven en onderbouwing

4.2.1. Uitgaven Artikel 19

In onderstaande tabel zijn de uitgaven onder het beleidsartikel van de jaren 2012 tot en met 2016 weergegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat de getallen zijn gebaseerd op de slotwetten van verschillende jaren. We zijn uitgegaan van de realisatiecijfers in de slotwet, omdat hierin de daadwerkelijke uitgaven zijn opgenomen.

De totale klimaatgerelateerde uitgaven (scope van deze doorlichting) in 2016 onder Artikel 19 zijn, conform de slotwet, €20.410.000.

Zoals uit de tabel blijkt is de begroting veelal niet op het niveau van de onderliggende instrumenten gespecificeerd. Ook is er geen bron door ons gevonden die een onderbouwing geeft van de uitgaven aan de verschillende subdoelen. We hebben het ministerie daarom gevraagd om een *breakdown* van de begrotingsposten te maken om tot een nadere specificering van de uitgaven onder de begrotingsposten te komen. We hebben het ministerie gevraagd om dergelijke overzichten voor 2016 met terugwerkende kracht op te stellen.²⁸ Dat hebben we niet voor andere jaren gedaan vanwege de inspanning die dit met zich meebrengt in vergelijking tot de meerwaarde daarvan. In bijlage I hebben wij de uitgaven, waar mogelijk, voor het jaar 2016 gekoppeld aan de verschillende beleidsonderdelen, zodat de kosten samenhangend met de verschillende beleidsonderdelen inzichtelijk zijn.

		2012	2013	2014	2015	2016
Uitgaven totaal (x1.000) in euro's		68.078	86.983	71.239	81.400 (33.407)	72.006 (20.410)
19.01	Tegengaan klimaatverandering	15.169	11.749	18.070	21.582	15.190
19.01.01	Opdrachten	1.590	876	3.718	3.327	2.680
19.01.02	Subsidies	5.926	1.667	3.180	4.697	993
19.01.03	Bijdrage aan agentschappen	7.653	9.206	11.172	13.558	11.517
	waarvan bijdrage aan KNMI		411	318	716	809
	waarvan bijdrage aan NEa		5.187	6.943	7.320	8.017
	waarvan bijdrage aan RWS		3.608	3.911	5.522	2.691
19.02	Internationaal beleid, coördinatie en samenwerking	52.909	75.234	53.169	59.818 (11.825)	56.816 (5.220)
19.02.01	Opdrachten	49.778 (49.017)	68.834 (30.013)	12.803 (3.207)	8.868 (6.785)	3.314 (176)

²⁸We beoogden van twee jaren een overzicht te krijgen van de uitgaven: één aan het begin van de beleidsperiode, en één aan het einde van de beleidsperiode. Omdat in 2012 de uitgaven onder diverse begrotingsartikelen vielen, hebben wij het ministerie gevraagd voor het jaar 2016 met een nadere specificering te komen.

19.02.02	Subsidies	0	0	0	913 (913)	1.437 (638)
19.02.03	Bijdrage aan agentschappen*	0	3.258 (0)	37.092 (1.457)	46.222 (3.627)	43.025 (3.801)
	waarvan bijdrage aan RIVM*	0	0	27.543 (0)	35.181 (1.453)	33.194 (1.497)
	waarvan bijdrage aan RVO*	0	0	9.100 (1.010)	10.722 (1.742)	9.493 (1.861)
	waarvan bijdrage aan RWS*	0	3.258 (0)	449 (447)	319** (432)	338** (443)
19.02.05	Bijdragen aan internationale organisaties	3.131	3.142	3.274	3.815 (500)	9.040 (605)
Ontvangsten (veilingopbrengsten ETS):		134.567	134.567	147.000	188.286	145.474

Tabel 4.1. Overzicht van de budgettaire gevolgen van beleid onder Artikel 19 (bedragen x €1.000). * Tussen haakjes staat het klimaatrelevante deel van deze uitgaven. ** Er is een verschil tussen de bedragen uit de slotwet en bedragen uit de opdrachtbrieven aan agentschappen.

4.2.2. Onderbouwing van de uitgaven

Hierna worden de subartikelen van de begroting toegelicht aan de hand van uitgaven in 2016 (niet limitatief).²⁹

19.01.01 Opdrachten

In 2016 zijn opdrachten verstrekt en betalingen gedaan in het kader van de beleidsterreinen: SER Energieakkoord en Duurzame mobiliteit (onder andere in verband met de duurzame brandstoffenvisie).

19.01.02 Subsidies

In 2016 is een aantal incidentele subsidies verstrekt. Het betreffen subsidies in het kader van de uitvoering van het SER Energieakkoord, de Nederlandse Klimaatcoalitie en de Koning Willem 1 stichting.

19.01.03 Bijdrage aan agentschappen³⁰

- **Koninklijk Meteorologisch Instituut (KNMI).** Het KNMI is het nationale data- en kenniscentrum voor weer, klimaat en seismologie. Aan het KNMI werden middelen ter beschikking gesteld voor diverse werkzaamheden in het kader van klimaatonderzoek en het IPCC en in het kader van Montréal Protocol.
- **Rijkswaterstaat (RWS).** RWS is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van IenM, die ook klimaatbeleid uitvoert. Aan RWS Leefomgeving zijn voor 2016 middelen ter beschikking gesteld voor de uitvoering van de klimaat- en energie gerelateerde onderdelen van Infomil (centraal punt voor bundeling en verspreiding van milieu wet- en regelgeving), alsmede voor programma's in het kader van onder andere lokale klimaatinitiatieven, reductie overige broeikasgassen, rijden op waterstof en monitoring duurzame mobiliteit.
- **Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).** Aan de NEa zijn via de jaarlijkse opdrachtverlening middelen ter beschikking gesteld voor de uitvoering van alle (grotendeels wettelijk vereiste) werkzaamheden in het kader van emissiehandel, alsmede het register voor biobrandstoffen.

²⁹ Zie: www.rijksbegroting.nl hoofdstuk XII van het jaar 2016.

³⁰ We merken hierbij op dat een groot aandeel van de uitgaven via de agentschappen loopt. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid van Artikel 19 is daarom voor dat gedeelte ook afhankelijk van de effectiviteit en efficiëntie van de agentschappen. Dit is echter niet onderdeel van de scope van dit onderzoek, en wordt met de beleidsdoorlichtingen van de betreffende agentschappen in kaart gebracht.

- **Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).** Het RIVM ontvangt gelden voor de emissieregistratie en voor het Montréal Protocol. Dit instituut doet werk voor het wetenschappelijke comité van deze verdragen.

19.02.01 Opdrachten

De uitgaven aan opdrachten onder 19.02 betreffen met name brede verzamelposten waarin de uitgaven aan het buitenlandbeleid zijn gebundeld. Deze uitgaven zijn onder te verdelen in drie subposten: 1) Mondiale thema's en partnerschappen, 2) Satellietdata en 3) Circulaire- en klimaatdiplomatie. Andere grote uitgaven onder deze post betreffen het Clean Development Mechanisms (CDM)-programma, het EU-voorzitterschap en de uitvoering van het Interreg programma (financiering van de Nederlandse bijdrage voor de kosten van de internationale uitvoering en de uitvoering in Nederland).³¹ Zoals eerder opgemerkt nemen we in deze doorlichting alleen de klimaatrelevante uitgaven mee.

19.02.02 Subsidies

In de doorlichtingsperiode zijn binnen de scope van dit onderzoek vanuit Artikel 19.02 subsidies verstrekt in het kader van het Interreg programma, via de PSR-regeling (projectstimulering) en via de CETSI-regeling (cofinanciering).

19.02.03 Bijdrage aan agentschappen

IenM heeft een deel van de beleidsuitvoering uitbesteed aan externe uitvoeringsorganisaties, zoals het RIVM, RWS en RVO. IenM heeft ervoor gekozen om de gecoördineerde opdrachtverlening voor de capaciteitsinzet van RIVM, RWS en RVO via het artikelonderdeel 19.02.03 te laten plaatsvinden.

19.02.05 Bijdrage aan internationale organisaties

Uitgaven op grond van internationale verdragen, internationale afspraken, contributieverplichtingen en aanvragen. Bijvoorbeeld het aandeel van IenM in de Nederlandse bijdrage aan het United Nations Environment Programme (UNEP).

Ontvangsten veilingopbrengsten ETS

Dit betreft de ontvangsten in het kader van de Emission Trade System (ETS) veilingopbrengsten. Uiteindelijk is de veilingopbrengst in 2016 op €145,5 miljoen uitgekomen, hetgeen €43,5 miljoen minder is dan de oorspronkelijke raming. De lagere ETS-ontvangsten komen doordat de veilingopbrengst per emissierecht lager is dan vooraf was ingeschat. De veilingopbrengsten vloeien direct door naar de Staatskas.

Klimaatgerelateerde uitgaven onder 19.02

Zoals in paragraaf 3.1.3 aangegeven, is in afstemming met de opdrachtgever besloten om de instrumenten onder Artikel 19.02 die vallen onder het hoofddoel van Artikel 19 (tegenaan klimaatverandering) mee te nemen in deze beleidsdoorlichting van het onderdeel Klimaat.

4.2.3. Apparaatskosten

De apparaatskosten (uitgaven voor personeel, externe inhuur en materiele kosten) gemaakt in het kader van het uitvoeren van beleid onder Artikel 19 zijn opgenomen onder Artikel 98 van de IenM begroting. In de interviews is aangegeven dat – met name – de uitvoering van de regierol veel ambtelijke inzet vergt. Hierna is een overzichtstabel van deze uitgaven opgenomen. In de tabel zijn de totale apparaatskosten weergegeven. De uitgaven van de directie KLG zijn breder dan alleen klimaat. Het is niet mogelijk om de apparaatskosten één op één herleidbaar te maken naar het klimaatbeleid. Om een indicatieve indruk te geven van de apparaatskosten

³¹ Het relatief grote verschil in uitgaven aan opdrachten (19.02.01) tussen 2013 en 2014 valt te verklaren door het aflopen van het programma CDM in 2012, waar in 2013 nog € 29.905.000 aan overlopende kosten voor waren. In 2014 betroffen de overlopende kosten €2.863.000.

van KLG samenhangend met het klimaatbeleid hebben we de uitgaven voor personeel, externe inhuur en materieel met een verhouding van 25/70 fte (omvang onderdeel Klimaat binnen KLG) omgerekend (deze verhouding is volgens gesprekspartners stabiel over de evaluatieperiode). Daarnaast is aangegeven dat in de doorlichtingsperiode jaarlijks ongeveer 13 fte ingezet op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit). In de volgende hoofdstukken (5 t/m 8) geven we waar mogelijk een nadere toelichting op de uitgaven, zowel vanuit het begrotingsartikel als de apparaatskosten aan de verschillende beleidsonderdelen die in de doelenboom zijn omschreven ten einde een meer specifiek beeld te krijgen van de uitgaven die met de verschillende aspecten van het klimaatbeleid onder Artikel 19 samenhangen.

Personele uitgaven	Uitgaven 2012	Uitgaven 2013	Uitgaven 2014	Uitgaven 2015	Uitgaven 2016
Uitgaven x 1.000 EUR					
Directie INTERNATIONAAL ³²	9.390	9.682	9.189	7.983	7.922
directie KLG	2.199 (6.158)	2.851 (7.986)	2.516 (7.048)	2.394 (6.705)	2.468 (6.913)
Totaal	15.548	17.668	16.237	14.688	14.835
Externe inhuur	Uitgaven 2012	Uitgaven 2013	Uitgaven 2014	Uitgaven 2015	Uitgaven 2016
Directie INTERNATIONAAL	32	51	0	0	201
directie KLG	16 (45)	24 (68)	11 (31)	23 (65)	8,5 (24)
Totaal	77	119	31	65	225
Materieel	Uitgaven 2012	Uitgaven 2013	Uitgaven 2014	Uitgaven 2015	Uitgaven 2016
Directie INTERNATIONAAL ³⁴	545	64	355	530	593
directie KLG	0	236,7 (663)	8,6 (24)	0,7 (2)	2,1 (6)
Totaal	545	727	379	532	599
TOTALE UITGAVEN DI en KLIMAAT *	12.182	12.909	12.079	10.931	11.195

Tabel 4.2. Apparaatskosten samenhangend met Artikel 19. Indicatieve indruk van de apparaatskosten onder KLG samenhangend met het klimaatbeleid met een verhouding van 25/70 fte (onderdeel Klimaat van KLG). Tussen haakjes hebben we bij KLG de totale kosten opgenomen.

³² Directie Internationaal omvat relatief veel apparaatskosten. Een oorzaak die hieraan ten grondslag ligt is dat de brede detacheringepool van het ministerie van IenM ook onder de directie Internationaal viel. In deze pool zaten in: 2012 31 fte, 2013 21 fte, 2014 18 fte, 2015 17 fte en in 2016 19 fte. De pool beslaat volgens de Directie Internationaal ruim één derde van het budget.

³³ In de personele uitgaven is een verschuiving zichtbaar tussen directie Internationaal en directie KLG. Dit komt doordat het mondiaal klimaatbeleid tot 2015 mede door directie Internationaal werd vormgegeven. In totaal is 8 fte overgegaan van directie Internationaal naar directie Klimaat.

³⁴ Ook de detacheringepool van het ministerie van IenM viel onder artikel 19.02, dat is deels de oorzaak van het hoge materieelbudget. Onder de materieelkosten vallen daarom niet alleen dienstreizen, maar ook zaken als verhuizingen, huur, ambassadekosten die samenhangen met een (internationale) detacheringsoverdracht.

4.3. Afsluiting

In dit hoofdstuk zijn vragen 5, 6 en 7 van de RPE, voor zover mogelijk, beantwoord.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Voor vraag 6 en 7 geldt dat gestreefd is naar een zo goed mogelijke onderbouwing van de uitgaven. Omdat een overzicht van de uitgaven per instrument ontbrak, en er door ons geen bron is gevonden die een onderbouwing geeft van de uitgaven aan de verschillende subdoelen, hebben wij het ministerie gevraagd een *breakdown* te maken van de uitgaven in 2016, om een globaal overzicht te krijgen van de kosten waarmee het beleid gepaard ging. Dat hebben we niet voor andere jaren gedaan vanwege de inspanning die dit met zich meebrengt in vergelijking tot de meerwaarde daarvan. Daarnaast hebben wij de apparaatskosten die onderdeel vormen van beleidsartikel 19 in kaart gebracht. Daarmee is voor 2016 het grootste deel van de uitgaven onderbouwd. Voor de andere jaren van de doorlichtingsperiode is deze specificatie van de uitgaven niet beschikbaar.

In de hoofdstukken hierna beantwoorden we vraag 8 tot en met 13 van de RPE per beleidsonderdeel. Dit zijn de vragen die samenhangen met de analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en het overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid:

- Hoofdstuk 5: analyse versterken mondiaal klimaatbeleid
- Hoofdstuk 6: analyse versterken EU klimaatbeleid
- Hoofdstuk 7: analyse versterken nationaal klimaatbeleid
 - Uitvoering EU-ETS
 - Uitvoering SER Energieakkoord
 - Verduurzaming IenM en Rijk
 - Samenleving betrekken
 - Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit
- Hoofdstuk 8: stimuleren klimaatrelevant onderzoek

5. Analyse versterken mondiaal klimaatbeleid

In dit hoofdstuk analyseren we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het versterken van het mondiale klimaatbeleid in de periode 2012 tot 2016. We starten dit hoofdstuk met een oordeel van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel, en geven vervolgens de onderbouwing van het oordeel. Hiermee wordt voor dit subdoel antwoord gegeven op vragen 8 tot en met 13 uit de RPE.

5.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Omdat er in de doorlichtingsperiode geen (onafhankelijk) ex post evaluatieonderzoek is gedaan voor het mondiale klimaatbeleid, kunnen we op grond van dit syntheseonderzoek geen stevige uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in de internationale onderhandelingen en coalities. Wel constateren we op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal en interviews met betrokkenen vanuit het departement dat Nederland een actieve en ambitieuze rol heeft vervuld in de onderhandelingen en coalitievorming. Uit Kamerstukken, eigen onderzoek door het ministerie en interne documenten blijkt dat het ministerie tevreden is over de uitkomsten van de inzet in het versterken van het mondiale klimaatbeleid. Tijdens de doorlichtingsperiode zijn met Nederlandse inzet belangrijke mondiale afspraken gemaakt om klimaatverandering tegen te gaan (zoals het Kigali Amendement op het Montréal Protocol en het ondertekenen van het Klimaatakkoord in Parijs). De Nederlandse inzet in deze onderhandelingen is veelal behaald. De mogelijkheid dat de internationale afspraken minder ambitieus zouden zijn geweest zonder de inzet van Nederland kan niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd constateren we dat de rol en invloed van de Nederlandse onderhandelingsinzet en –activiteiten niet zijn te isoleren van die van de andere landen (zeker omdat er geen onafhankelijke evaluatie van beschikbaar is).

We constateren daarnaast dat vanuit het departement veel inzet is gepleegd op het regisseren van het internationale klimaatbeleid (en de Nederlandse inbreng daarin). We beoordelen de regiefunctie op het internationale beleid (zowel mondiaal als EU) als doeltreffend.³⁵ Uit Kamerbrieven en de beantwoording van vragen over de regiefunctie blijkt dat de onderhandelingsinzet van het Kabinet veelal gereflecteerd wordt in de besluiten die uiteindelijk worden vastgesteld. Ook is er een, geëxpliciteerd, proces en zijn er effectieve organen voor afstemming over en coördinatie van de Nederlandse inbreng. Voor een nadere onderbouwing van de beoordeling van de regiefunctie op het internationale beleid verwijzen wij naar hoofdstuk 9.

³⁵ We doelen hiermee specifiek op de regiefunctie. We geven hiermee geen oordeel over de doeltreffendheid van het Internationale klimaatbeleid in termen van het behalen van de Parijsdoelstelling, of over de Nederlandse bijdrage daaraan. Wel constateren we dat een lineaire extrapolatie van het reductiepad gebaseerd op het huidige beleid niet stijl genoeg is om de Parijs-doelstellingen te halen.

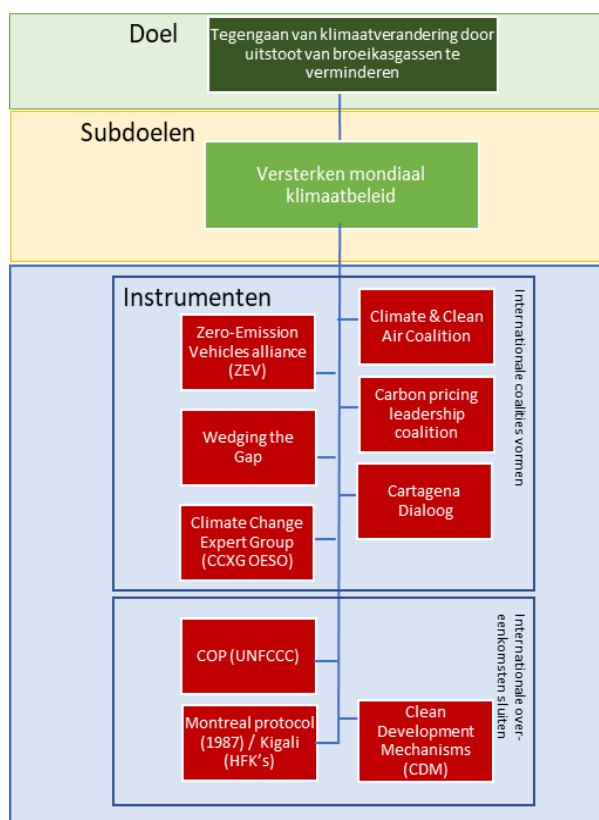
5.2. Beschrijving van het subdoel

Om de doelstelling te behalen van het tegengaan van klimaatverandering door uitstoot van broeikasgassen te verminderen, werden op mondiaal niveau afspraken gemaakt. Deze mondiale afspraken zijn, volgens de directie KLG, essentieel voor het tegengaan van klimaatverandering.³⁶

Het versterken van mondiaal klimaatbeleid was in de doorlichtingsperiode niet nader geoperationaliseerd in termen van een doelstelling en indicatoren. Op grond van de verkennende gesprekken en een analyse van de ingezette instrumenten delen we de inspanningen voor het versterken van mondiaal klimaatbeleid op in twee categorieën:

- De Nederlandse inzet in het onderhandelen over, en verbinden aan mondiale afspraken (zoals het Kigali Amendement op het Montréal Protocol en het onderhandelen over en ondertekenen van het Klimaatakkoord in Parijs) in de periode 2012 tot en met 2016.
- De Nederlandse inzet in internationale coalitievorming, zoals de Climate & Clean Air Coalition in de periode 2012 tot 2016.

In onderstaande figuur zijn het doel van het artikel, het subdoel voor het versterken van mondiaal klimaatbeleid en de instrumenten schematisch weergegeven.³⁷ We maken hierbij het onderscheid tussen instrumenten die bijdragen aan het sluiten van internationale overeenkomsten en instrumenten gericht op het vormen van internationale coalities.



Figuur 5.1. Doelen, subdoelen en instrumenten voor mondiaal klimaatbeleid

³⁶ Zie: Managementafspraken 2014 KLG p. 3 (INTERN).

³⁷ We merken hierbij op dat bij de onderzoekers weinig bekend is over het proces van de vertaling van de subdoelen naar ingezette instrumenten.

Gedurende de beleidsperiode hebben verschillende ontwikkelingen in het mondiale klimaatbeleid plaatsgevonden. Deze ontwikkelingen zijn mede met Nederlandse inzet vormgegeven en kunnen derhalve eveneens worden gezien als opbrengsten van de instrumenten en de regierol die zijn ingezet in de beleidsperiode:

- Tot eind 2012 gold de eerste verplichtingenperiode van het Kyoto-protocol, dat in 1997 werd gesloten, waarin was vastgesteld dat Nederland **in 2012 6% minder zou uitstoten dan in 1990**.³⁸
- In 2012 is met het Doha Amendement een tweede verplichtingenperiode onder het Kyoto Protocol overeengekomen met voor de EU en Nederland als doelstelling **een reductie van 20% broeikasgassen in 2020 met als ijkjaar 1990**.³⁹
- Op 4 november 2016 is het Parijsakkoord in werking getreden.⁴⁰ Dit is ongeveer een jaar nadat het Parijsakkoord op 12 december 2015 werd overeengekomen. Afgesproken werd dat het akkoord in werking zou treden op het moment dat minstens 55 landen die gezamenlijk meer dan 55% van de broeikasgassen uitstoten het akkoord geratificeerd zouden hebben. Op 5 oktober 2016 werd deze drempel bereikt, waardoor het akkoord in werking kon treden. De EU doelstelling voor het akkoord is een reductie van **tenminste 40% minder broeikasgas-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990**.
- Op 15 oktober 2016 hebben 197 landen het Kigali Amendement ondertekend, waarin wordt gestreefd de wereldwijde productie en consumptie van hydrofluorocarbons (HFK-gassen) te reduceren. Dit amendement zal vanaf 2019 in werking treden voor Nederland.⁴¹

Bij het maken van mondiaal beleid zijn twee typen uitgaven te onderscheiden. Ten eerste de uitgaven aan de beleidsinstrumenten die in de vorm van opdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen op de begroting van Artikel 19 te vinden zijn. Ten tweede de kosten van de ambtelijke inzet voor regie en coördinatie van het mondiale klimaatbeleid. De ambtelijke inzet in termen van apparaatskosten is opgenomen in Artikel 98. Vanuit interne documenten waarin de werkverdeling per taakveld is omschreven hebben we inzicht gekregen in de ambtelijke inzet van mondiaal klimaatbeleid in het jaar 2014. Uit de overige jaren is geen nadere specificering van de personele inzet beschikbaar. De personele uitgaven ten behoeve van mondiaal klimaatbeleid worden aan de start van 2014, voor dat jaar geschat op 4,3 fte.⁴²

5.3. Onderbouwing individuele instrumenten

Omdat evaluatieonderzoeken ontbreken kunnen we geen stevige uitspraken doen over de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten voor het versterken van het mondiale klimaatbeleid. Wel beschikken we naar aanleiding van een analyse van bronnen en interviews met betrokken medewerkers over voorzichtige aanwijzingen van de mate van doeltreffendheid van de instrumenten. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de instrumenten. Voor een overzicht van het onderzoeksmateriaal verwijzen wij naar Bijlage II.

Conference of the Parties (COP) UNFCCC

Uit Kamerbrieven blijkt dat het ministerie tevreden is met de Nederlandse inzet in de COPs. Een COP is een jaarlijkse conferentie waarbij mondiale onderhandelingen plaatsvinden en verdragen worden gesloten. Eén van

³⁸ Zie: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.

³⁹ Zie: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.

⁴⁰ Zie: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.

⁴¹ Kamerstukken 2017-2018, 34811-(R2092) nr. A/1.

⁴² Bron: Taakveld mondiaal inclusief fte (INTERN). Het taakveld mondiaal werd in de eerste jaren van de doorlichtingsperiode vooral vanuit de directie Internationaal uitgevoerd. Uiteindelijk is in totaal ongeveer 8 fte van de directie Internationaal overgegaan naar de directie KLG voor de uitvoering van onder andere het mondiale en EU klimaatbeleid.

de conferenties betreft het UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change.⁴³ Bij deze conferenties worden mondiale afspraken gemaakt voor de reductie van broeikasgassen en het tegengaan van klimaatverandering.⁴⁴ Hoewel alle lidstaten van de EU als afzonderlijke partijen deelnemen aan de conferenties, spreekt de EU met één mond. De Europese inzet voor onderhandelingen wordt jaarlijks vastgelegd in Raadsconclusies van de Milieuraad.⁴⁵ De Nederlandse inzet wordt voorafgaand aan de COP door de (Rijks)ministerraad vastgesteld.

De Nederlandse inzet gedurende deze COPs is vrijwel gelijk gebleven. Uit de verschillende Kamerbrieven blijkt dat de Nederlandse inzet hoofdzakelijk geënt was op:⁴⁶

- Mondiaal akkoorden met een zo breed mogelijke deelname. Participatie van zoveel mogelijk landen, met name die landen met een hoge uitstoot, staat voorop;
- Flexibiliteit op het gebied van onderscheid ontwikkelings-/ontwikkeld land, bereidheid om mitigatieambities aan te passen, de aard van de verplichtingen en inspanningen die meetellen onder het akkoord;
- Zowel mitigatie als adaptatie moet onderdeel zijn van het akkoord;
- Actiegerichte betrokkenheid van niet-statelijke actoren.

Tijdens de doorlichtingsperiode zijn vijf COPs georganiseerd.

COP 18. De belangrijkste onderwerpen van deze bijeenkomst zijn volgens het verslag van de VN-klimaatconferentie in Doha⁴⁷ de verlenging van de verplichtingen van het Kyoto-protocol tot 2020, een nieuw klimaatinstrument vanaf 2020 en klimaatfinanciering. Dit heeft geleid tot vaststelling van de tweede verplichtingenperiode, lopend vanaf 2013 tot 2020. Voortkomend uit deze bijeenkomst zijn daarnaast verschillende andere overeenkomsten gesloten, zoals het Green Climate Fund.⁴⁸ Uit het verslag van de COP18⁴⁹ blijkt dat mitigatieafspraken een groot discussiepunt vormden. Uit een aanvullend Kamerstuk⁵⁰ blijkt dat het kabinet tevreden is met de inzet van Nederland omdat nu een breed akkoord is gesloten waar meerdere landen bij zijn aangesloten. Dat is waar de Nederlandse inzet op gestoeld was. Verwacht werd dat de gezamenlijke inspanning van de deelnemende landen zal leiden tot een emissiereductie van 18% in 2020 met als ijkjaar 1990.

COP 19. Gedurende deze bijeenkomst werd een verkenning van een nieuw akkoord voorbereid om te sluiten bij COP 21 (Parijs 2015). Ook werden gedurende deze COP onbehandelde afspraken uit COP 18 behandeld, bijvoorbeeld op het gebied van internationale klimaatfinanciering. Over de uitkomsten van het akkoord was het kabinet gematigd positief, zo blijkt uit de brief over de uitkomsten van het akkoord.⁵¹ Hoewel afspraken tot een nieuw akkoord zijn gemaakt, waren deze minder ambitieus dan waar Nederland op had ingezet.⁵²

COP 20. De klimaatconferentie in Lima was de laatste COP ter voorbereiding op het klimaatakkoord van Parijs in 2015. Doel van deze COP was met name de voorbereiding op het Klimaatakkoord in Parijs en het geven van een impuls aan wereldwijde klimaatactie.⁵³ De resultaten van de hoofdpunten komen terug in *Lima Call For Action*.⁵⁴ De staatssecretaris geeft aan gematigd positief te zijn over deze conferentie, omdat er wel afspraken

⁴³ Zie: <http://unfccc.int/2860.php>.

⁴⁴ Zie: <http://unfccc.int/2860.php>.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: Verslag Milieuraad 25 oktober 2012 op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/25764/kst-21501-08-444.html>

⁴⁶ Dit blijkt tevens uit het *Concept onderzoek Beïnvloeding van het Europese en mondiale klimaatbeleid voor de periode na 2020*. (INTERN).

⁴⁷ Zie: Kamerstukken 2012-2013, 31793, nr. 74.

⁴⁸ Zie: Kamerstukken 2012-2013, 31793, nr. 73.

⁴⁹ Zie: Kamerstukken 2012-2013, 31793, nr. 74.

⁵⁰ Zie: Kamerstukken 2012-2013, 31793, nr. 76.

⁵¹ Zie: Kamerstukken 2013-2014, 31793, nr. 82.

⁵² Zie: Kamerstukken 2015-2016, 31793, nr. 83.

⁵³ Zie: Kamerstukken 2014-2015, 31793, nr. 93.

⁵⁴ Zie: https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf.

waren gemaakt, maar Nederland had gehoopt op meer vooruitgang en stevigere afspraken over nationale bijdragen.⁵⁵

COP 21. Tijdens de 21^e COP werd het Parijsakkoord gesloten. Doel van het nieuwe akkoord is 1) de gemiddelde opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius in vergelijking met het niveau van voor de opkomst van de industrie, met het streven deze tot anderhalve graad te beperken, 2) het vermogen tot aanpassing aan de gevolgen van klimaat verandering te vergroten en de emissie-arme ontwikkeling te bevorderen en 3) financiële stromen met de eerste twee doelen in lijn te brengen. In dit akkoord zijn nieuwe afspraken gemaakt over de uitstoot van broeikasgassen. Voor EU-landen geldt een reductie van broeikasgassen van ten minste 40% in 2030 ten opzichte van 1990. Op hoofdlijnen voldoet het Parijsakkoord aan alle elementen van de Nederlandse inzet. Het is juridisch bindend, behelst zowel mitigatie als adaptatie, en bevat een lange termijn visie om in de tweede helft van de eeuw klimaatneutraliteit te realiseren. Het akkoord voorziet in een mechanisme om de ambities op te schalen met het oog op het doel om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden, strevend naar 1,5 graad. Ook voorziet het akkoord in monitoring van de klimaatactie van landen. De opzet houdt rekening met de diversiteit van landen en biedt ruimte voor maatwerk en aanpassingen aan ontwikkelingen in de tijd.⁵⁶ Het is eveneens gelukt het onderscheid tussen ontwikkelings-/ontwikkelde landen buiten de besluittekst van de conferentie te houden. Dit komt overeen met de inzet van Nederland.⁵⁷ De genomen besluiten over hoe de bijdragen van landen eruit moeten zien en hoe deze zullen worden beoordeeld zijn echter minder specifiek dan Nederland had gewild. In elk geval is wel bepaald dat nieuwe inspanningen van landen een vooruitgang moeten zijn ten opzichte van bestaande inspanningen.

COP 22. De 22^e COP werd gehouden van 7 tot 18 november 2016 in Marrakesh. De COP was met name gericht op de uitwerking en implementatie van het Parijsakkoord.⁵⁸ Vlak voor de bijeenkomst is het Parijsakkoord in werking getreden. Volgens de staatssecretaris van IenM was de belangrijkste uitkomst het besluit dat in 2018 alle regels gereed moeten zijn voor de operationalisering van het akkoord. Verder is de Nederlandse rol volgens de staatssecretaris met name geweest:⁵⁹

- De staatssecretaris geeft in de Kamerbrief aan dat de Nationale Klimaatop 2016 onder de aandacht is gebracht bij het Parijsakkoord, als voorbeeld voor het opstellen van een nationaal actieplan.
- Ook heeft Nederland gepleit voor koolstofberijzing in het kader van de Carbon Pricing Leadership Coalition.
- Nederland is toegetreden tot Mission Innovation, een coalitie van landen die publieke investeringen in energie-innovatie willen verdubbelen binnen vijf jaar.
- Tot slot heeft de staatssecretaris bij deze bijeenkomst aangekondigd de resterende internationale kredieten uit het CDM te annuleren (4 miljoen ton aan CO₂ equivalenten).

Clean Development Mechanisms (CDM)

Het beleid omtrent de CDM is volgens een evaluatie van het ministerie zelf doeltreffend en doelmatig geweest.⁶⁰ De CO₂-reducties die zijn gerealiseerd zouden, wanneer zij niet via het CDM zouden zijn gerealiseerd, hogere kosten met zich meebrengen volgens het onderzoek. Via dit instrument voldoet Nederland aan het Kyoto-protocol. Geconstateerd wordt dat zowel de betaalde prijzen voor de CDM-kredieten als de transactiekosten relatief laag waren. Het CDM-programma was van kracht tussen 2000 tot 2012. Omdat

⁵⁵ Zie: Kamerstukken 2014-2015, 31793, nr. 112.

⁵⁶ Zie: Kamerstuk 31793 nr. 134.

⁵⁷ Zie: Kamerstuk 31 793 nr. 119

⁵⁸ Bron: Kamerstukken 2016-2017, 31793 nr. 163.

⁵⁹ Bron: Kamerstukken 2016-2017, 31793 nr. 163.

⁶⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Beleidsevaluatie Clean Development Mechanisms (CDM). Let op: Deze evaluatie is door IenM zelf uitgevoerd, met daarbij een externe review van dhr. B. Metz.

overlopende kosten nog gedurende de beleidsperiode 2012 tot 2014 onder de uitgaven van Artikel 19 vielen, wordt dit instrument wel meegenomen in deze beleidsdoorlichting.

Uit de interne evaluatie blijkt dat de CDM-regeling doeltreffend was: er is circa 31 Mton aan CO₂ equivalenten aangekocht. Daarmee is de hoofddoelstelling van het Kyoto-protocol van 13 Mton CO₂ behaald. Een prominent, negatief effect was dat de lage prijs van de CERs (officiële benaming voor de aankoop van CDM-kredieten) heeft geleid tot een lage geloofwaardigheid van de kredieten. Ook is binnen het programma gestuurd op de laagst mogelijke prijs, wat ten koste is gegaan van de duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden waarvan de CERs werden gekocht. Wel blijkt uit de evaluatie dat CDM een doelmatig instrument was. Volgens de interne evaluatie was het bereiken van dezelfde hoeveelheid aan CO₂-reductie velen malen minder doelmatig geweest zonder dit instrument.

Kigali Amendement

In 1987 werd het Montréal Protocol gesloten om samenwerking tussen landen te creëren in de reductie van *Ozone Depleting Substances* (ODS's): ozonlaag afbrekende stoffen. Doel van het protocol was het herstel van de ozonlaag.⁶¹ Het Kigali Amendement (op 15 oktober 2016 ondertekend door 197 partijen) is een toevoeging aan dit protocol, en is gericht op het verminderen van fluorkoolwaterstoffen (HFK's). Deze HFK's werden met name toegepast in het maken van airconditioningsinstallaties en koelkasten.⁶² Hoewel de HFK's niet de ozonlaag aantasten, valt deze regeling toch als amendement onder het Montréal Protocol. Volgens de Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken ligt een aantal oorzaken hieraan ten grondslag: er is een grote vergelijkbaarheid qua sectoren en producten als de stoffen die binnen het Montréal Protocol vallen. Bovendien werden HFK's veelal gebruikt als vervanger voor de stoffen (H)CFKs, die zijn en worden uitgefaseerd en die naast een aantasting van de ozonlaag ook een sterk opwarmend effect hebben.⁶³

In het Kigali Amendement is afgesproken dat de verplichting tot reductie voor Nederland geldt vanaf 2019, voor enkele Oost-Europese landen start de verplichting in 2020, voor ontwikkelingslanden geldt 2024 als startjaar.⁶⁴ Doordat in de EU de F-gassenverordening geldt vanaf 2015, wordt al invulling gegeven door de EU en Nederland aan deze verplichting van het Kigali amendement van het Montréal Protocol (zie ook het volgende hoofdstuk voor de F-gassenverordening). Voor deze ontwikkelingslanden is een Multilateraal Fonds (MLF) opgericht om de transitie van ontwikkelingslanden te versnellen, waar ontwikkelde landen aan bijdragen. Eind 2017 voor de uitfasering van HCFCs en de start van de reductie van HFKs \$500 miljoen door de donorlanden beschikbaar gesteld. Nederland heeft aangegeven dit fonds te financieren, waarbij vanaf 2018 tot en met 2020 per jaar \$3.734.833 wordt besteed.⁶⁵ De inwerkingtreding van het Kigali Amendement vraagt voor Nederland niet om aanpassingen, omdat het in lijn is met de reductie van F-gassen (dit betreft een instrument onder het EU klimaatbeleid).⁶⁶

Er zijn indicaties dat het instrument doeltreffend zal zijn: op grond van toekomstscenario's blijkt dat het amendement kan leiden tot een vermindering van de temperatuurstijging tot 0,5 graad Celsius in 2100, dat staat gelijk aan 80 Gigaton CO₂ equivalenten.^{67 68} Daarnaast bevindt een groot deel van de fabrikanten van HFK's zich buiten de Europese Unie. Volgens de minister van Buitenlandse Zaken was het inzetten op een

⁶¹ Zie: UNEP (2015). Synthesis of the 2014 Reports of the Scientific, Environmental and Technology & Economic Assessment Panels of the Montreal Protocol United Nations Environmental Programme (UNEP), Nairobi.

⁶² Zie: UNEP (2015). Synthesis of the 2014 Reports of the Scientific, Environmental and Technology & Economic Assessment Panels of the Montreal Protocol United Nations Environmental Programme (UNEP), Nairobi.

⁶³ Zie: Kamerstukken 2017-2018, 34 811, nr: 1

⁶⁴ Zie: Kamerstukken 2017-2018, 34 811, nr: 1.

⁶⁵ Zie: Factsheet Kigali Amendement (INTERN DOCUMENT).

⁶⁶ Zie: Kamerstukken 2017-2018, 34 811, nr: 1.

⁶⁷ Zie: Velders et al. (2015). Future atmospheric abundances and climate forcings from scenarios of global and regional hydrofluorocarbon (HFC) emissions.

⁶⁸ Studies laten tegelijkertijd wel zien dat de uitstoot van deze gassen tussen 2016 en 2017 zijn toegenomen (4%), zie bijvoorbeeld: <http://time.com/4673826/greenhouse-gas-emissions-epa-hfcs/>.

mondiale overeenkomst daarom de juiste wijze om te komen tot een uitfasering van de HFK's.⁶⁹ Over de doelmatigheid van dit instrument zijn nog geen openbare studies beschikbaar. Wel blijkt uit een eerdere studie dat het MLF bij het Montréal Protocol een effectieve en efficiënte maatregel is geweest.⁷⁰

Climate and Clean Air Coalition (CCAC)

De CCAC (2012 tot heden) betreft een partnerschap van overheden, overheidsorganisaties, bedrijven en het maatschappelijk middenveld om de luchtkwaliteit en het klimaat te beschermen door de uitstoot van kortstondige klimaat verontreinigende stoffen te reduceren.⁷¹ De coalitie bestaat uit meer dan 150 leden. Nederland heeft gedurende de beleidsperiode ingezet op kennisontwikkeling over de klimaateffecten van *Short-Lived Climate Pollutants* (luchtverontreinigende stoffen met kortdurend klimaateffect), en de toepassing van kosteneffectieve maatregelen voor deze stoffen.

Carbon Pricing Leadership Coalition

De Carbon Pricing Leadership Coalition is een coalitie van overheden, private partijen, om het gebruik van *carbon pricing policies* uit te breiden.⁷²

Zero-Emission Vehicle (ZEV) alliance

ZEV alliance (2015 tot op heden) betreft een samenwerking van overheden om de acceptatie van zero emissie voertuigen te versnellen.⁷³ Nederland heeft samen met Québec en California deze alliantie opgericht. Binnen de alliantie beogen de deelnemers *best practices* uit te wisselen, innovatie van en investeren in zero emissie voertuigen te bevorderen en om op internationaal niveau bewustzijn en aandacht voor zero emissie voertuigen te bewerkstelligen.⁷⁴

Cartagena Dialoog

Cartagena Dialoog (2015 tot op heden) betreft een groep van 40 landen waarin onderhandelaars van ontwikkelde- en ontwikkelingslanden samenwerken om de ambitie van het klimaatakkoord van Parijs te vergroten. Deze groep richt zich op het bereiken van consensus in de onderhandelingen en op het vinden van thema's waarop gezamenlijke actie ondernomen kan worden.⁷⁵

Climate Change Expert Group (CCXG)

De CCXG is een forum bedoeld om discussie over technische onderwerpen uit de mondiale klimaatonderhandelingen aan te moedigen.⁷⁶ De CCXG organiseert jaarlijks mondiale fora waarbij zowel onderzoeksorganisaties, als de private sector en overheidsinstanties aan deelnemen. Het overleg stelt daarnaast analyses op van verschillende kwesties aangaande klimaatverandering.⁷⁷

Wedging the Gap

Wedging the Gap is een initiatief van onderzoeksbureau Ecofys om de tweeegradendoelstelling voor het klimaat binnen bereik te houden. Omdat er mondiaal te weinig emissies gereduceerd worden voor de beoogde doelstelling, heeft Ecofys de *Wedging the Gap*-benadering geïnitieerd, waarbij 21 bottom-up initiatieven van niet-statelijke actoren (zoals bedrijven en lokale overheden) worden samengebracht om emissiereductie voor

⁶⁹ Zie: Kamerstukken 2017-2018, 34 811 nr. 1.

⁷⁰ Zie: Consolidation of the amendment proposals submitted by parties to the Montreal Protocol (2016).

⁷¹ Zie: <http://www.ccacoalition.org/en/content/who-we-are>.

⁷² Zie: <https://www.carbonpricingleadership.org/what/>.

⁷³ Zie: [http://climateinitiativesplatform.org/index.php/International_Zero-Emission_Vehicle_Alliance_\(ZEV_Alliance\)](http://climateinitiativesplatform.org/index.php/International_Zero-Emission_Vehicle_Alliance_(ZEV_Alliance)).

⁷⁴ Zie: <https://insideeivs.com/california-netherlands-quebec-launch-international-zero-emission-vehicle-alliance/>.

⁷⁵ Zie: Kamerstuk 31793, nr. 116.

⁷⁶ Zie: <http://www.oecd.org/environment/cc/flyer-climate-change-expert-group.pdf>.

⁷⁷ Zie: <http://www.oecd.org/environment/cc/CCXG-Flyer.pdf>.

2020 te bereiken. Deze initiatieven worden ondersteund, zodat ze op grotere schaal kunne worden toegepast. De staatssecretaris heeft aangegeven dit initiatief te willen ondersteunen.⁷⁸

⁷⁸ Zie: Kamerstuk 31793, nr. 73.

6. Analyse versterken EU klimaatbeleid

In dit hoofdstuk analyseren we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het versterken van het EU klimaatbeleid in de periode 2012 tot en met 2016. We starten dit hoofdstuk met een oordeel van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel, en geven vervolgens de onderbouwing van het oordeel. Hiermee wordt voor dit subdoel antwoord gegeven op vragen 8 tot en met 13 uit de RPE.

6.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Evenals geconstateerd bij de analyse van het versterken van het mondiale klimaatbeleid geldt ook bij dit beleidsonderdeel dat we op grond van dit syntheseonderzoek geen stevige uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in het versterken van het Europese klimaatbeleid. Ex post evaluatieonderzoek om de beoordeling op te baseren ontbreekt. Desalniettemin kan ook bij dit beleidsonderdeel worden geconstateerd dat Nederland een actieve en ambitieuze rol heeft vervuld in de Europese onderhandelingen en coalitievorming. De Nederlandse inzet in deze onderhandelingen is veelal behaald. Uit Kamerstukken, eigen onderzoek door het ministerie en interne documenten blijkt dat het ministerie tevreden is over de uitkomsten van de inzet in het versterken van het EU klimaatbeleid. De mogelijkheid dat de afspraken minder ambitieus zouden zijn geweest zonder de inzet van Nederland kan niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd constateren we, evenals bij het mondiale klimaatbeleid, dat de rol en invloed van de Nederlandse onderhandelingsinzet en -activiteiten niet zijn te isoleren van die van de andere landen (zeker omdat er geen onafhankelijke evaluatie van beschikbaar is).

6.2. Beschrijving van het subdoel

Om de doelstelling te behalen van het tegengaan van klimaatverandering door uitstoot van broeikasgassen te verminderen, worden met Nederlandse inzet op EU-niveau afspraken gemaakt zoals (gewijzigde) richtlijnen en verordeningen. Ook worden coalities gevormd met andere landen om gezamenlijk een ambitieuzer EU-beleid na te streven. Het klimaatbeleid van de EU wordt door regeringsleiders vastgesteld in de Europese Raad. Vervolgens worden deze uitgewerkt in de door de Milieuraad, die wordt gevormd door de Europese milieuministers, aan te nemen regelgeving die (deels) nationaal moet worden geïmplementeerd.⁷⁹ Nederland zet in op ambitieuze EU-verordeningen en richtlijnen.⁸⁰

Overkoepelende doelstellingen binnen de EU

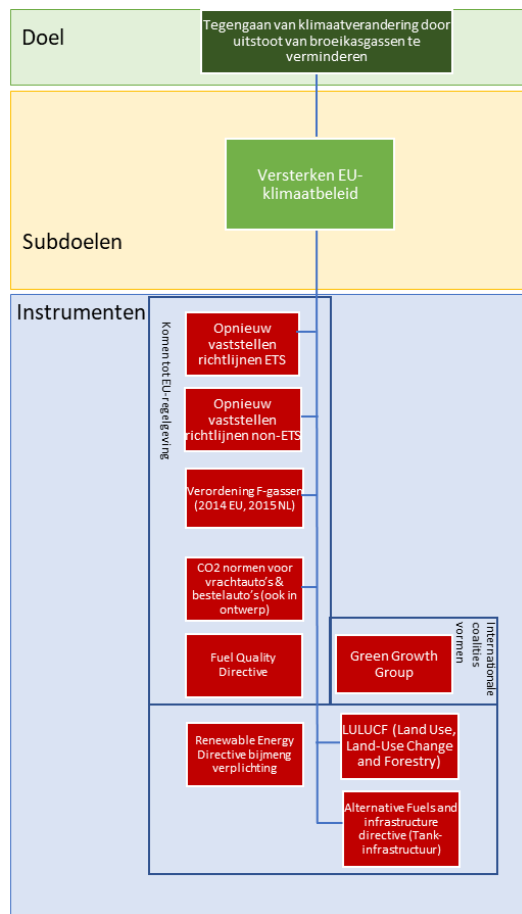
Hierna beschrijven we kort de overkoepelende EU-doelstellingen die leidend waren in de doorlichtingsperiode:

⁷⁹ Programmaplan Werk maken van Klimaat (INTERN), p. 47.

⁸⁰ Dit streven kwam duidelijk naar voren in de gesprekken die we voerden met beleidsmakers en is bovendien terug te vinden in veel interne documentatie en kamerbrieven, waaraan in dit hoofdstuk veel wordt gerefereerd.

- In 2010 zijn de ‘**20/20/20-doelstellingen**’ vastgesteld. Volgens dit pakket moet de CO₂-uitstoot in 2020 met 20% zijn afgenomen ten opzichte van 1990, er moet 20% minder energie verbruikt worden en bovendien moet 20% van het totale energieverbruik afkomstig zijn uit hernieuwbare energie.
- In het **EU 2030 klimaat- en energieraamwerk**, ook wel het **EU 2030 pakket** genoemd, is eind 2014 een overkoepelend broeikasgasreductiedoel van 40% in 2030 ten opzichte van 1990 gesteld, te halen binnen de grenzen van de EU. Het aandeel hernieuwbare energie in de EU zal ten minste 27% moeten bedragen. Tevens bestaat er een verplichting tot energiebesparing van 1,5% per jaar.⁸¹

In onderstaande figuur zijn het subdoel onder Artikel 19 (het versterken van het EU klimaatbeleid) en de daarbij behorende instrumenten schematisch weergegeven.



Figuur 6.1. Doelen, subdoelen en instrumenten voor EU klimaatbeleid.

Samenhang met andere subdoelen

De relatie met het mondiale klimaatbeleid is meerzijdig: er worden afspraken die op mondiaal niveau worden gemaakt vertaald naar verordeningen en richtlijnen op het niveau van de EU, daarnaast is de inbreng van EU-lidstaten bij het komen tot mondiale afspraken reeds van te voren afgesproken onder de EU-lidstaten. De EU als geheel is partij in veel internationale verdragen. Zo stelt de EU als geheel haar inzet vast voor het Parijsakkoord en implementeert het vervolgens in de lidstaten. Ook met het nationale klimaatbeleid vindt een wisselwerking plaats. Veel van de verordeningen en richtlijnen die op EU-niveau worden vastgesteld worden vervolgens op nationale schaal geïmplementeerd en uitgevoerd (bijvoorbeeld de Renewable Energy Directive (RED)). Daarnaast kan regelgeving vanuit de EU ook voor verplichte doelstellingen voor Nederland zorgen,

⁸¹ Kamerstuk 21501-20, nr. 922.

bijvoorbeeld in het geval van de EU Energy Roadmap. Ook wordt op nationaal niveau draagvlak gegenereerd voor regelgeving van de EU. Tegelijkertijd wordt op nationaal niveau de Nederlandse inzet bij de EU bepaald.

Onderlinge samenhang instrumenten ‘versterken EU klimaatbeleid’

De verschillende verordeningen en richtlijnen die vallen onder ‘versterken EU klimaatbeleid’ beslaan verschillende onderwerpen. Zo ziet de ETS-richtlijn op het Europese emissiehandelssysteem, terwijl andere verordeningen of (niet-ETS)richtlijnen bijvoorbeeld betrekking hebben op regelgeving rondom brandstoffen. Via de niet-ETS afspraken worden landen verplicht om in de sectoren landbouw, gebouwde omgeving, mobiliteit, overige broeikasgassen en kleine industrie om het doel dat zij nationaal moeten behalen zelf beleid te implementeren. Samen moeten deze instrumenten bijdragen aan het behalen van de meer algemene EU-doelstellingen, zoals de 20/20-doelstellingen of het EU 2030 pakket. Het vormen van coalities draagt bij aan het nastreven van een ambitieus klimaatbeleid binnen de EU. Zo wordt de inzet bij de onderhandelingen over de inhoud van de verordeningen en richtlijnen door de leden van de Green Growth Group⁸² afgestemd teneinde een sterkere onderhandelingspositie na te streven.

6.3. Onderbouwing individuele instrumenten

Omdat evaluatieonderzoeken ontbreken kunnen we geen stevige uitspraken doen over de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten voor het versterken van het EU klimaatbeleid. Wel beschikken we naar aanleiding van een analyse van bronnen en interviews met betrokken medewerkers over voorzichtige aanwijzingen van de mate van doeltreffendheid van de instrumenten. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de instrumenten. Voor een overzicht van het onderzoeksmateriaal verwijzen wij naar Bijlage II.

Opnieuw vaststellen richtlijnen ETS

Het EU emissions trading system (EU-ETS) wordt door de EU als marktinstrument gehanteerd om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Kernfunctie van het ETS-systeem is het bereiken van een vooraf bepaalde reductiedoelstelling volgens een reductiepad. Er is een plafond voor de totale uitstoot van de deelnemende bedrijven. Die ontvangen of kopen emissierechten waarmee ze kunnen handelen om aan hun verplichtingen te voldoen (*cap and trade*). Met deze doelstelling vormt EU-ETS een fundamentele pijler van het beleid van de Europese Unie tegen klimaatverandering.⁸³ Doordat vragers en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt CO₂-uitstoot een prijs. De regels voor de handel en de verdeling van de CO₂-rechten zijn in de richtlijn vastgelegd.⁸⁴ In deze richtlijn is een jaarlijkse limiet aan individuele en dus gezamenlijke CO₂-uitstoot van energie-intensieve installaties gesteld en dit limiet wordt jaarlijks met een vast percentage verminderd. De EU beoogt met dit systeem de collectieve emissies van installaties die onder het stelsel vallen te beheersen en investeringen te stimuleren.⁸⁵ In paragraaf 7.2. wordt de betekenis van dit systeem voor Nederland en de uitvoering ervan door NEa (de uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor het EU-ETS in Nederland) nader toegelicht.

Het besparingsdoel van het EU-ETS is in de doorlichtingsperiode gehaald. Met betrekking tot de doeltreffendheid van het EU-ETS is in een onafhankelijke evaluatie van NEa geconstateerd dat de lage CO₂-prijs zorgt voor een gebrekkige prikkel voor innovatie in reductietechnieken. De prijs is meerdere keren aanzienlijk

⁸² De Green Growth Group is een informeel netwerk bestaande uit 17 Europese energie-, milieu- of klimaatministers die relatief ambitieus genoemd kunnen worden binnen de EU. Meer informatie over dit instrument volgt bij de omschrijving van de Green Growth Group aan het einde van dit hoofdstuk.

⁸³ Zie: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

⁸⁴ Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.

⁸⁵ A.J. Mulder, “CO₂ Emissions Trading in the EU: Models and Policy Applications” (2016), p. 230.

gedaald.⁸⁶ De prijs van de emissierechten geldt als een belangrijke randvoorwaarde voor het ETS-systeem om voldoende effectief te kunnen functioneren. Deze prijs wordt bepaald door vraag en aanbod. Vraag en aanbod van CO₂-emissierechten verkeren sinds de start van ETS niet in het beoogde evenwicht. Er zijn in Europa relatief veel rechten in de markt waardoor de prijs laag blijft en de effectiviteit voorsnog niet is zoals beoogd.⁸⁷ Hoewel het buiten de doorlichtingsperiode valt is het van belang om op te merken dat de komende jaren vraag en aanbod steeds meer in evenwicht lijken komen en het grote substantiële overschot aan emissierechten in het ETS worden weggewerkt. Dat komt door de recent aangekondigde veranderingen in het EU-ETS (EC/410/2018) en de Directive van het Market Stability Reserve (MSR).⁸⁸ Door de toevoeging van de *backloading* rechten aan het Market Stability Reserve, plus de versnelde instroom van rechten in het reserve en de aangekondigde *cancellation* in 2023 van alle rechten die in het MSR zitten en die groter zijn dan de jaarlijkse hoeveelheid rechten die wordt geveild, zal het overschot aan rechten versneld afnemen. De mate waarin dat tot schaarste zal leiden in het ETS is mede afhankelijk van de op dit moment geformuleerde beleidsplannen rondom hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, alsmede de mate van groei van activiteiten die onder het ETS vallen.

Opnieuw vaststellen maatregelen non-ETS

Enkele sectoren vallen buiten het hiervoor beschreven emissiehandelssysteem. Ook indirecte emissies (import van goederen) vallen buiten het ETS. Voor de non-ETS sectoren, vervoer, gebouwen, landbouw, kleinschalige industrie en afval, zijn in 2009 reductiedoelen voor alle lidstaten voor 2020 vastgesteld in de Effort Sharing Decision (ESD).⁸⁹ Het doel van de ESD is om tegen 2020 de broeikasgasemissies in de EU met 20% te doen afnemen ten opzichte van 2005 en om emissiebeperkingen op kosteneffectieve wijze te bevorderen. Er worden geen specifieke doelen gesteld per sector. De verantwoordelijkheid van de implementatie van deze doelen ligt bij de lidstaten.

Uit een Europese evaluatie blijkt dat de doelen van de ESD zijn bereikt; de reductiedoelen zijn behaald.⁹⁰ De doeltreffendheid van de ESD was niet vast te stellen, omdat geen causaal verband gelegd kan worden tussen het beleid enerzijds en de emissiereducties anderzijds. Bovendien kan niet worden vastgesteld welke acties binnen de lidstaten ook tot stand waren gekomen zonder de ESD.

In 2016 presenteerde de Europese Commissie de Effort Sharing Regulation, een voorstel met nieuwe reductiedoelen als voortzetting van de ESD.⁹¹ Voor de EU als geheel geldt dat in het niet-ETS de 30% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 2005 gerealiseerd moet zijn. De reductiedoelen worden per lidstaat vastgesteld. Voor Nederland geldt de Commissie een reductie van 36%. Het voorstel bevat, in overeenstemming met de Nederlandse inzet, op verschillende punten flexibiliteit die lidstaten kan helpen aan de verplichtingen te voldoen. Daarnaast mag een aantal lidstaten, waaronder Nederland, een beperkte hoeveelheid ETS-rechten opkopen om een deel van de opgave in te vullen.⁹² Nederland stelt dat alle lidstaten na 2020 hun emissies moeten terugdringen en dat de verdeling van de inspanning over de lidstaten niet ten koste mag gaan van de kosteneffectiviteit en flexibiliteit.⁹³ Buiten de periode van deze beleidsdoorlichting is er inmiddels een akkoord bereikt over deze verordening bindende nationale reductiepercentages broeikasgassen 2021-2030.⁹⁴ In dit akkoord zijn flexibiliteitsinstrumenten opgenomen en voor lidstaten wordt een emissiereductietraject opgesteld waarmee zij hun uitstoot kunnen verminderen. Wel wordt rekening gehouden

⁸⁶ Zie: Kamerbrief d.d. 13 mei 2016 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, betreffende de CO₂-prijs in het ETS.

⁸⁷ Bron: Wettelijke zbo-evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit (Algemene Bestuursdienst Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017).

⁸⁸ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0410> en https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en.

⁸⁹ Beschikking nr. 406/2009/EG 1.

⁹⁰ Zie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0483&from=NL>. (2016).

⁹¹ Zie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0483&from=NL> (2016).

⁹² Kamerstukken 2016-2017, 21 501-08, nr. 678.

⁹³ Zie: Beïnvloeding van het Europese en mondiale klimaatbeleid voor de periode na 2020 (INTERN).

⁹⁴ Kamerstukken 2017-2018, 32-813, nr. 191.

met de minder welvarende lidstaten. Bulgarije is het enige land dat waarvan geen reductie vereist wordt.⁹⁵ Volgens de minister zijn de belangrijkste elementen van het Commissievoorstel, waaronder de reductiedoelen voor de niet-emissiehandelssectoren per lidstaat in het akkoord ongemoeid gebleven. Daarnaast zijn de flexibiliteitsinstrumenten ongemoeid gebleven. Een wijziging in het akkoord ten opzichte van het Commissievoorstel is de introductie van een veiligheidsreserve, waar minder welvarende landen uit kunnen putten wanneer landen hun emissies verder gereduceerd hebben in 2020 dan in 2013 beoogd was, maar desondanks voor de periode 2021 tot 2030 emissieruimte tekortkomen. Het ambitieniveau is tevens aangepast, waardoor de cumulatieve emissieruimte voor de EU voor de periode 2021-2030 met 120 Mton is verlaagd. De minister geeft in zijn Kamerbrief aan dat Nederland graag meer ambitie had gezien, maar dat het akkoord in belangrijke mate wel voldoet aan de Nederlandse inzet. Wel geeft hij in zijn brief aan dat een herziening van de verordening in de toekomst nodig zal moeten zijn om het ambitieniveau beter in lijn te brengen met het Parijsakkoord, waarin is aangegeven dat het EU reductiedoel voor 2030 ten opzichte van 1990 55% is.⁹⁶

LULUCF (Land Use, Land-Use Change and Forestry)

De LULUCF-verordening⁹⁷ legt verplichtingen en regels vast voor boekhouding van emissies en vastlegging van CO₂ in de 'LULUCF-sectoren' van lidstaten. Deze LULUCF-sectoren maken geen deel uit van de hierboven beschreven ESD. Hierdoor kan in de klimaatboekhouding van een lidstaat rekening gehouden worden met de uitstoot van broeikasgassen door menselijk handelen en de opname van broeikasgassen door ecosystemen (vastlegging in bossen en landbouwbodems). Op basis van de verordening mogen de LULUCF-sectoren in lidstaten niet slechter presteren dan voorheen (de debetregel). Wanneer lidstaten juist beter presteren, zijn de overschotten beperkt inzetbaar ter compensatie van emissies in niet-ETS sectoren uit de hierboven beschreven ESD. Wanneer niet wordt voldaan aan de debetregel, kan de lidstaat dit wel compenseren vanuit andere niet-ETS sectoren.⁹⁸

De Europese Commissie heeft in 2016 een voorstel gedaan om de LULUCF-sector vanaf 2021 op te nemen in het EU-beleidskader, zodat het reductiedoel van 40% in 2030 in de sector wordt geïntegreerd. De referentieperiode verandert hierbij van 1990 naar 2005-2007.⁹⁹ Nederland heeft, gedeeltelijk tijdens de doorlichtingsperiode, ingezet op behoud en inzet van natuurlijke systemen, zodat gebruik wordt gemaakt van de diensten die deze systemen kunnen leveren. Nederland wil blijven voldoen aan de debetregel. Het reductiepotentieel in Nederland is echter klein door de grote ruimtelijke druk en daarmee het beperkte potentieel voor uitbreiding van bossen. Nederland is uitdrukkelijk tegen de vermindering van de inspanning van lidstaten bij het rapporteren en realiseren van boekhoudverplichtingen.¹⁰⁰ Bovendien moet worden voorkomen dat de toekomstige LULUCF-verordening wordt gebruikt om het EU-reductiedoel van 40% te laten afzakken door de compensatie mogelijk te maken.¹⁰¹ De LULUCF-verordening viel tijdens de doorlichtingsperiode onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ, maar de directie KLG was betrokken vanuit haar regiefunctie. De Verordening integratie LULUCF is in mei 2018 aangenomen door het Europees Parlement. In de verordening is opgenomen dat de LULUCF-sector op eigen grond volgens de boekhoudregels geen netto-emissies veroorzaakt en dat de EU als geheel een blijvende vastlegging van koolstof in deze groepen sectoren realiseert. Een belangrijke wijziging ten opzichte van het voorstel is dat een compensatiereserve van in totaal 360 Mton wordt ingesteld, waar landen (onder bepaalde voorwaarden) aanspraak op kunnen maken. De

⁹⁵ Zie: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13224-2017-INIT/en/pdf>.

⁹⁶ Kamerstukken 2017-2018, 32-813, nr. 191.

⁹⁷ Besluit nr. 529/2013/EU.

⁹⁸ Zie: Kamerstukken 2016-2017, 21 501-08, nr. 678.

⁹⁹ Zie: https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160031_voorstel_voor_een.

¹⁰⁰ Zie: https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160031_voorstel_voor_een.

¹⁰¹ Werkplan EU 2030 pakket (INTERN).

minister geeft aan tevreden te zijn met deze verordening, en met het feit dat er volgens hem strenge voorwaarden zijn gesteld aan de compensatiereserve.¹⁰²

F-gassenverordening

De F-gassenverordening¹⁰³ heeft betrekking op de uitfasering van F-gassen (gefluoreerde broeikasgassen). De verordening bestaat al sinds 2006, maar de Europese Commissie deed in 2012 een voorstel tot herziening (en daarmee verbetering en vereenvoudiging) van de verordening. Het doel was om de emissies van deze sterke gassen verder te beperken dan de verordening al deed. De Commissie stelde voor de emissies in 2030 met nog eens 70% terug te brengen ten opzichte van het niveau in 2012. Daarnaast werden nog enkele, meer specifieke maatregelen voorgesteld, waaronder het reduceren van de hoeveelheid HFK's.¹⁰⁴ De oude verordening richtte zich vooral op het tegengaan van lekkage van andere F-gassen. De nieuwe verordening richt zich op een uitfasering van F-gassen.¹⁰⁵ De verordening is in 2014 van kracht geworden.¹⁰⁶ Nederland heeft het voorstel van de Commissie om de verordening aan te scherpen gesteund en zag de verordening als een goede mogelijkheid om broeikasgasemissies op kosteneffectieve wijze terug te dringen.¹⁰⁷ De impact op de economie en de maatschappij van de herziene verordening voor Nederland is volgens de Rijksoverheid bescheiden.¹⁰⁸

CO₂-normen voor vervoer

Om de klimaatdoelstellingen te behalen, dient de EU in de vervoerssector de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met 60% in 2050 ten opzichte van 1990. Om dit lange termijn doel te behalen, wordt voor vervoer gestreefd naar een daling van de emissies met 20% in 2030 ten opzichte van 2008.¹⁰⁹ Nederland heeft een zeer kleine autoproduktie. Mede daarom is Nederland zeer afhankelijk van Europese regelgeving voor de normering voor personenauto's, bestelauto's en zware bedrijfsvoertuigen om reductiedoelstellingen op het gebied van vervoer te behalen. De Commissie heeft in 2012 een voorstel tot herziening van de verordening voor lichte bedrijfsvoertuigen (bestelbusjes) en parallel daaraan deed de Commissie een voorstel voor de herziening van de verordening voor personenauto's. In dit voorstel zijn de doelstellingen voor 2020 bevestigd.¹¹⁰ Nederland stelde als reactie daarop dat meer ambitie getoond mocht worden omdat was gebleken dat de normen haalbaar waren tegen lagere kosten dan verwacht. Nederland zette zich daarom in voor aanscherping van de normen.¹¹¹

De verordening voor lichte bedrijfsvoertuigen is in 2014 herzien. De wijzen waarop de 2020-doelstellingen worden behaald zijn hierin vastgesteld, de normen zijn niet aangescherpt. De Nederlandse inzet is hiermee niet geheel terug te vinden in de herziene richtlijn. Daarnaast is tijdens de doorlichtingsperiode op EU-niveau een voorstel ontwikkeld voor de certificering van CO₂-uitstoot door vrachtauto's en overige zware bedrijfsvoertuigen. Ook onderzoekt de Commissie de mogelijkheden voor een CO₂-norm voor vrachtwagens. Deze voorstellen waren tijdens de doorlichtingsperiode nog in ontwikkeling en zijn tot op heden nog niet van kracht geworden.

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden geconstateerd dat de grootste energiebesparing binnen verkeer en vervoer wordt gerealiseerd door de aanscherping van de Europese CO₂-emissionormen voor

¹⁰² Kamerstukken 2017-2018, 32-813, nr. 191.

¹⁰³ F-gassenverordening (EG) nr. 842/2006.

¹⁰⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-21501-08-463.html>.

¹⁰⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-22112-1524.html>.

¹⁰⁶ Verordening (EU) Nr. 517/2014.

¹⁰⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-21501-08-463.html>.

¹⁰⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-22112-1524.html>.

¹⁰⁹ Witboek Vervoer 2050 (Europese Commissie, 2011), p. 3.

¹¹⁰ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31793/kst-21501-08-436.html>.

¹¹¹ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31793/kst-21501-08-436.html>.

nieuwe personenauto's (per 2021) en bestelauto's (per 2020). Het effect wordt geraamd op 12 PetaJoule (PJ) in 2020 (totale besparing op vlak verkeer en vervoer is in 2020 geraamd op 19 PJ).¹¹²

Richtlijn Brandstofkwaliteit, de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen

Met betrekking tot de Europese regulering van brandstoffen zijn drie richtlijnen van belang: de Richtlijn Brandstofkwaliteit, de Richtlijn Hernieuwbare Energie en de Richtlijn betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.

De Commissie publiceerde eind 2012 een voorstel tot wijziging van de richtlijnen Brandstofkwaliteit en Hernieuwbare Energie.¹¹³ Deze richtlijnen zijn nauw met elkaar verbonden, omdat veelal biobrandstoffen zullen worden ingezet voor het behalen van de in beide richtlijnen opgenomen doelstellingen. De aanleiding voor het voorstel van de Commissie was de *Indirect Land Use Change* (ILUC).¹¹⁴ In september 2015 is de nieuwe ILUC-richtlijn gepubliceerd die beide richtlijnen wijzigt.¹¹⁵ In het voorstel van de Commissie werd een eis voor beide richtlijnen opgenomen dat nieuwe installaties vanaf juli 2014 minimaal 60% broeikasgasemissiereductie moeten behalen voor de in deze installaties geproduceerde biobrandstoffen. Daarnaast worden lidstaten en leveranciers verplicht te rapporteren over de broeikasgasemissies ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik. Het aandeel van conventionele biobrandstoffen in het halen van de vervoersdoelstelling uit de richtlijn hernieuwbare energie wordt beperkt tot 5%, waarbij de resterende opgave (tot 10% totaal) moet worden ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen. Om de inzet van geavanceerde biobrandstoffen verder te stimuleren wordt in het voorstel bepaald dat deze dubbel¹¹⁶ meetellen voor de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector 2020.¹¹⁷ Nederland sluit zich aan bij het voorstel van de Commissie, maar heeft een budgettair voorbehoud gemaakt in verband met nationale doelstellingen. Nederland stipt het belang aan dat op termijn zowel directe als indirecte emissies worden meegenomen in de beoordeling van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen met behulp van gewasspecifieke ILUC-factoren. Daarnaast wordt door Nederland het belang aangegeven van het gefragmenteerd meetellen van geavanceerde biobrandstoffen.¹¹⁸ Bovendien zet Nederland in op het behoud van de CO₂-reductiedoelstellingen in de richtlijn Brandstofkwaliteit en de realisatie van een plafond van 5% voor conventionele biobrandstoffen.¹¹⁹ Uit de brief van de staatssecretaris van IenM van 28 mei 2015 blijkt dat de compromis voor de ILUC-richtlijn op grote lijnen voldeed aan de Nederlandse ambities; niet alles is bereikt, maar 'het was voldoende om akkoord te gaan'.¹²⁰ In 2014 is de Richtlijn betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen gepubliceerd.

Green Growth Group

De Green Growth Group is een informeel netwerk bestaande uit 17 Europese energie-, milieu- of klimaatministers die relatief ambitieus genoemd kunnen worden binnen de EU. De Green Growth Group komt naast de Europese Milieuraad op ambtelijk niveau bijeen. De coalitie is in 2013 opgericht om te lobbyen voor een zo gunstig mogelijke verdeling van de niet-ETS doelstellingen over de lidstaten.¹²¹ De groep heeft tot doel

¹¹² Zie: Nationale Energieverkenning 2017.

¹¹³ Zie: Voorstel Europese Commissie: COM 2012 595.

¹¹⁴ De uitstoot van broeikasgassen kan hoger uitvallen door emissies die verband houden met indirecte veranderingen in landgebruik, omdat bestaande landbouwgrond wordt ingezet voor de productie van biobrandstoffen en vervolgens nieuwe of andere gebieden in gebruik worden genomen voor klassieke landbouwdoelen. Zie voor meer informatie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-21501-08-453.html>.

¹¹⁵ Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/bio-energie/beleid-bio-energie/beleid-biobrandstoffen>.

¹¹⁶ Zie voor een toelichting op het dubbeltellen: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/dubbeltelling-hev>

¹¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-21501-08-453.html>.

¹¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-21501-08-453.html>.

¹¹⁹ Zie: Beïnvloeding van het Europese en mondiale klimaatbeleid voor de periode na 2020 (INTERN) en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22054/kst-21501-08-463.html>.

¹²⁰ Kamerstukken 2014-2015, 32813 nr. 100.

¹²¹ Zo is door de coalitie opgeroepen om voor 2030 een reductiedoel van 40 procent op te nemen. Zie: 150119 Werkplan EU 2030 pakket (INTERN), p. 3 en <https://www.cisl.cam.ac.uk/business-action/low-carbon-transformation/green-growth-platform/about>.

de economische kansen en uitdagingen van een transitie naar een duurzame, koolstofarme economie. Nederland trekt in Europese onderhandelingen op met andere landen uit de Green Growth Group, waardoor een sterkere onderhandelingspositie ontstaat, bijvoorbeeld in de onderhandelingen over de ESD.¹²² In het verleden heeft de Green Growth Group bijvoorbeeld lidstaten opgeroepen om 20% van het budget in te zetten voor klimaatrelevante doeleinden.¹²³

¹²² Zie: Kamerstuk 33858 nr. C.

¹²³ Zie: http://m.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa_International/green_growth_group_financing_climate_action_bf.pdf.

7. Analyse versterken nationaal klimaatbeleid

In dit hoofdstuk analyseren we de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten ingezet onder Artikel 19 voor het versterken van het nationale klimaatbeleid gedurende de beleidsperiode 2012 tot 2016. We maken deze analyse voor de vijf onderliggende beleidsonderdelen: Uitvoering EU-ETS, Uitvoering SER Energieakkoord, Verduurzaming IenM en Rijk, Samenleving betrekken en Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit. Hiermee wordt voor dit subdoel antwoord gegeven op vragen 8 tot en met 13 uit de RPE.

7.1. Beschrijving subdoel

Op grond van de begroting en de verkennende gesprekken onderscheiden we op hoofdlijnen de volgende doelen van het versterken van het nationale klimaatbeleid:

- Het door Nederland nakomen van de gemaakte afspraken over het reduceren van emissies van CO₂ en overige broeikasgassen.
- Het aangaan en organiseren van allianties met en tussen bedrijven, branches, overheden en kennisorganisaties om de doelen tot succesvolle uitvoering te brengen.

Er is geen nationaal allesomvattend CO₂-doel vastgesteld.¹²⁴ Er zijn wel sectorale doelen vastgesteld (zie tabel 6.1). De verantwoordelijkheid voor het behalen van de sectorale emissieplafonds is bij verschillende ministeries belegd. Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor CO₂ verkeer en vervoer en resterende overige broeikasgassen. Daarnaast monitorde IenM de voortgang van de sectorale doelen en was zij verantwoordelijk om de departementen aan te spreken wanneer deze niet binnen bereik waren. Als het totale emissieplafond wordt gehaald, worden geen aanvullende maatregelen in afzonderlijke sectoren genomen. In hoofdstuk 9 gaan wij nader in op de regierol op die sectoren waarbij het ministerie van IenM niet verantwoordelijk was.

Sector	Verantwoordelijk ministerie	Emissieplafond (Mton)
CO ₂ industrie en energie	EZ	11
CO ₂ verkeer en vervoer	IenM	36
CO ₂ gebouwde omgeving	BZK	22,5
CO ₂ land- en tuinbouw	EZ	6
Overige CO ₂ broeikasgassen landbouw	EZ	16
Resterende overige broeikasgassen	IenM	9

Tabel 7.1. Sectorale niet-ETS emissieplafonds voor 2020 (in megaton CO₂ equivalenten).¹²⁵

¹²⁴ Wel is er een niet-ETS doel gesteld van 16% ten opzichte van 2005.

¹²⁵ Bron: Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag_kst233892_15.html.

Medio 2015 heeft de rechtbank in Den Haag besloten dat de Staat meer moet doen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Het Urgenda-vonnis bevat een overkoepelend CO₂-reductiedoel. De Staat moet in 2020 ten minste 25% broeikasgasreductie realiseren ten opzichte van 1990.¹²⁶

7.2. Doelenboom

Op basis van de begroting, gesprekken met stakeholders en een door medewerkers vanuit het ministerie opgestelde doelenboom kunnen de volgende vijf beleidsonderdelen worden onderscheiden die moeten bijdragen aan het versterken van het nationale klimaatbeleid. In hoofdstuk 4 is deze doelenboom schematisch weergegeven. We lichten de verschillende beleidsonderdelen toe:

- **Uitvoering EU-ETS.**¹²⁷ Emissiehandel (EU-ETS) is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om zo haar klimaatdoelstellingen te realiseren. De handel in emissierechten ('emissiehandel') is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Doordat vragers en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt broeikasgasuitstoot een prijs. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) borgt als uitvoeringsorganisatie en toezichthouder dat bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (EU-ETS) voldoen aan hun verplichtingen.¹²⁸ NEa wordt gefinancierd vanuit Artikel 19.
- **Uitvoering SER Energieakkoord.** In september 2013 hebben ruim veertig organisaties, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, zich aan het Energieakkoord voor duurzame groei verbonden.¹²⁹ De betrokken partijen leggen met dit akkoord hun betrokkenheid vast op de doelstellingen, de aangegeven maatregelen en de bijbehorende borging. Vanuit Artikel 19 wordt onder andere (een deel van) de borgingsfunctie van het Energieakkoord gefinancierd alsmede de uitvoering van de brandstofvisie en het verbeteren en handhaven van de Wet Milieubeheer (WMB).
- **Verduurzaming IenM en Rijk.** De verduurzaming van het ministerie van IenM en het Rijk betreft de reductie van broeikasgassen via de eigen bedrijfsvoering en samenwerking met andere partijen in datzelfde verband. Met het verduurzamen van het ministerie van IenM en het Rijk streeft het ministerie na om het goede voorbeeld te geven, en daarmee ook de markt te stimuleren.
- **Samenleving betrekken.** Het aangaan en organiseren van allianties met en tussen bedrijven, branches, overheden en kennisorganisaties om de doelen uit de Klimaatagenda, de afspraken in het SER Energieakkoord waar de Minister voor verantwoordelijk is en de Lokale Klimaatagenda tot succesvolle uitvoering te brengen. Via de Lokale Klimaatagenda, Green Deals en initiatieven voor reductie van CO₂-emissies worden ondernemers, burgers en andere overheden beter in positie gebracht om maatregelen te nemen die goed zijn voor klimaat en economie.
- **Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit.** Dit gebeurde onder andere door de voorlopers in de sector te stimuleren en door een kansrijke omgeving te creëren voor de ontwikkeling van diverse alternatieve voertuigen en brandstoffen. Daarnaast worden afspraken gemaakt over het verduurzamen van brandstoffen in de sectoren mobiliteit en transport over de Rijksbijdrage aan de Actieagenda duurzame brandstofvisie voor het doelbereik van 15 tot 20 PJ energiebesparing voor 2020 en een maximumuitstoot van 25 megaton CO₂ in 2030. Dit gebeurt vanuit het SER Energieakkoord, pijler zeven: transport en mobiliteit. Verder wordt het bereiken van de jaardoelstelling voor hernieuwbare

¹²⁶ Zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145>.

¹²⁷ In het hoofdstuk hiervoor is het instrument ETS eerder al naar voren gekomen. Toen is de totstandkoming van de nieuwe richtlijnen behandeld. In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van ETS door NEa.

¹²⁸ Zie: <https://www.emissieautoriteit.nl/over-de-nea>.

¹²⁹ Energieakkoord voor duurzame groei (SER, 2013).

energie gestimuleerd door ontwikkeling en toepassing van alternatieve energiedragers, zoals elektrisch rijden en rijden op waterstof en het faciliteren van de aanleg van tankinfrastructuur voor alternatieve energiedragers.

Hierna analyseren we de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze vijf beleidsonderdelen.

7.3. Uitvoering EU-ETS

7.3.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor de emissiehandel in Nederland. Uit een onafhankelijke evaluatie komt naar voren dat NEa doeltreffend opereert. Met betrekking tot doelmatigheid constateert de een onafhankelijke evaluatiecommissie dat de beschikbare informatie op onderdelen ontoereikend is voor een volledig onderbouwde uitspraak over de doelmatigheid van NEa. Wel komt de commissie tot de conclusie dat NEa doelmatig presteert. Daarbij is het oordeel van de Europese Commissie mede in ogenschouw genomen dat NEa, in het veld van ETS, ten opzichte van andere vergelijkbare *competent authorities* als 'uitstekend' kwalificeert.

7.3.2. Beschrijving beleidsonderdeel

NEa is sinds de start in 2005 de uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor de emissiehandel in Nederland. Daarnaast is NEa sinds 2011 de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor het instrument Energie voor Vervoer in Nederland.¹³⁰ De werkzaamheden van het agentschap NEa zijn in de periode van de beleidsdoorlichting vanuit Artikel 19 gefinancierd. De opbrengst van de veilingen van emissierechten is bestemd voor de algemene middelen en gaat naar het Ministerie van Financiën (deze ontvangsten zijn wel op Artikel 19 opgenomen).

Hierna lichten we de achtergrond van de twee kerntaken van NEa en de relevantie in het kader van het klimaatbeleid kort toe:

Het **EU emissions trading system (EU-ETS)** wordt door de Europese Unie als marktinstrument gehanteerd om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Kernfunctie van een ETS-systeem als zodanig is het bereiken van een vooraf bepaalde reductiedoelstelling volgens een reductiepad. Er is een plafond voor de totale uitstoot van de deelnemende bedrijven. Die ontvangen of kopen emissierechten waarmee ze kunnen handelen om aan hun verplichtingen te voldoen (*cap and trade*). Met deze doelstelling vormt EU-ETS een fundamentele pijler van het beleid van de Europese Unie tegen klimaatverandering.¹³¹ Emissierechten zijn verhandelbare eenheden recht op uitstoot. Elk emissierecht komt overeen met het recht om één ton kooldioxide-equivalent (CO₂) uit te stoten. Het aantal emissierechten bepaalt de toegestane hoeveelheid emissies. De emissies zijn dus begrensd. De emissierechten worden deels kosteloos verleend aan bedrijven en deels geveild en kunnen vrij worden verhandeld op de markt. Een bedrijf moet emissierechten inleveren om zijn uitstoot te compenseren. Doordat vragers en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt CO₂-uitstoot een prijs. De regels voor de handel en de verdeling van de CO₂-rechten zijn in EU-regelgeving vastgelegd.

Energie voor Vervoer. In 2020 moet minimaal 10% van de gebruikte energie in het Nederlandse weg- en spoorverkeer bestaan uit energie afkomstig uit hernieuwbare bronnen. Daarnaast moet in 2020 de

¹³⁰ Zie: <https://www.emissieautoriteit.nl/over-de-nea>.

¹³¹ Bron: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

broeikasgasuitstoot van alle geleverde brandstoffen aan vervoer 6% minder zijn dan in 2010. Deze doelstellingen zijn vertaald in de wet- en regelgeving voor Hernieuwbare energie vervoer (HEV) en in regelgeving voor Brandstoffen luchtverontreiniging (BL).¹³² Het systeem van hernieuwbare energie leunt op de bijschrijving van zogenaamde Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's). Het zijn eenheden waarmee bedrijven, binnen de uitvoeringssystematiek Energie voor Vervoer aan hun jaarverplichting moeten voldoen. Een HBE staat voor de levering van 1 Gigajoule (GJ) hernieuwbare energie (in de vorm van brandstof) aan vervoer in Nederland. Een bedrijf krijgt na de inboeking van hernieuwbare energie direct het bijbehorende aantal HBE's bijgeschreven op zijn rekening in het Register Energie voor Vervoer (REV).¹³³ Bedrijven die hernieuwbare energie (zoals biobrandstoffen) leveren aan vervoer in Nederland, kunnen dergelijke HBE's krijgen. Bedrijven die HBE's aanbieden en bedrijven die HBE's nodig hebben om aan de jaarverplichting te voldoen, hebben de gelegenheid om met elkaar te handelen. Het verplichte aandeel hernieuwbare energie wordt op deze manier in principe kosteneffectief en voor de markt als geheel behaald.

Uitgaven en inkomsten EU-ETS

Tijdens de periode van de doorlichting zijn aan NEa via de jaarlijkse opdrachtverlening middelen ter beschikking gesteld voor de uitvoering van alle (grotendeels wettelijk vereiste) werkzaamheden in het kader van emissiehandel, alsmede het register voor biobrandstoffen. Voor een overzicht van de uitgaven onder NEa verwijzen wij naar bijlage I. Naast deze uitgaven zijn er ook apparaatsuitgaven vanuit het ministerie van IenM gedaan in het kader van de uitvoering van het EU-ETS. Het betreft de inzet van medewerkers van de directie Klimaat, Lucht en Geluid. Voor het jaartal 2014 is de personele inzet (fte) op dit gebied met de onderzoekers gedeeld. In totaal ging het in 2014 om 2,5 fte. De inzet richtte zich in dat jaar onder andere op het versterken van ETS zodat het aansluit bij klimaatdoelen 2030 en 2050, de correcte en efficiënte uitvoering van het ETS-systeem, aanpassen ETS luchtvaart en het treffen van voorbereidingen om scheepvaart onder het ETS te brengen.¹³⁴ Het energiegebruik vanuit Nederland voor internationaal transport (luchtvaart, scheepvaart) bedraagt circa 700 PJ bovenop de circa 3000 PJ nationaal energiegebruik. Dat is een zeer groot aandeel wat, indien onderdeel van het klimaatbeleid, een grote extra inspanning zal vergen.

Onder Artikel 19 vallen ontvangsten in het kader van de ETS-veilingopbrengsten. NEa ziet toe op de ontvangst van de veilingopbrengsten. De veilingopbrengst bedroeg in 2016 €145,5 miljoen, hetgeen €43,5 miljoen minder is dan de oorspronkelijke raming. De lagere ETS-ontvangsten komen doordat de veilingopbrengst per emissierecht lager zijn dan vooraf was ingeschat. De verwachte veilingopbrengst per jaar begeeft zich in de doorlichtingsperiode tussen de €150 miljoen en €200 miljoen. De prijzen op de emissierechtenmarkt zijn volatiel. Na een dieptepunt in het voorjaar van 2013 steeg de prijs per ton CO₂ tot eind 2015. Verschillende ontwikkelingen hebben hieraan bijgedragen, onder andere het herstel van de Europese economie en het reduceren van emissierechten door *backloading*.¹³⁵ De CO₂-prijs is op het einde van de doorlichtingsperiode wederom laag. De verwachting is dat de prijs voor emissierechten op de langere termijn zal toenemen, omdat het afnemende aanbod zorgt voor toenemende schaarste.¹³⁶

7.3.3. Onderbouwing doeltreffendheid en doelmatigheid

Allereerst dient te worden opgemerkt dat het geven van een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EU-ETS systeem en wet- en regelgeving voor Hernieuwbare energie vervoer niet tot de scope van deze beleidsdoorlichting behoort. De scope van deze beleidsdoorlichting is beperkt tot Artikel 19, het betreft hier de uitgaven aan NEa.

¹³² Bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/themas/energie-voor-vervoer>.

¹³³ Bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/inboeken-hev>.

¹³⁴ Bron: Taakveld ETS, CCS en Schaliegas 2014 (INTERN DOCUMENT).

¹³⁵ Zie: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en.

¹³⁶ Bron: Nationale Energieverkenning 2016 (ECN, PBL en CBS, 2016).

Er is voldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar om onderbouwde uitspraken over het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de NEa te doen. De doeltreffendheid en doelmatigheid van NEa over de periode 2012-2016 is namelijk onderzocht door een onafhankelijke evaluatiecommissie. Daarnaast zijn de gebieden governance, financieel beheer en doelmatigheid van NEa door het Ministerie van Financiën over de periode 2014-2016 onderzocht in 2017. Tot slot zijn prognoses van het doelbereik van EU-ETS opgenomen in de NEV.

Doeltreffendheid

Het algemene oordeel van de evaluatiecommissie over het functioneren van NEa is positief.¹³⁷ Wat betreft het functioneren van het agentschap zijn er volgens de evaluatiecommissie voldoende aanwijzingen dat de organisatie doeltreffend opereert. Het systeem werkt en voldoet aan het geformuleerde doel.¹³⁸ Althans voor ETS. Voor biobrandstoffen is het volgens de commissie te vroeg om conclusies te trekken omdat het systeem nog relatief kort operationeel is.

Wat betreft het functioneren van ETS krijgt de NEa veel lof vanuit Brussel en wordt wat betreft de performance beschouwd als behorend tot de top drie van de 31 aan ETS deelnemende landen.¹³⁹ NEa wordt niet alleen in haar uitvoerende rol geprezen, maar vervult ook een gewaardeerde rol bij nieuwe ontwikkelingen. Dit uit zich onder meer bij het vroegtijdig onderkennen en nader beoordelen van mogelijke uitvoeringsconsequenties. Daarmee draagt NEa bij aan zowel de bevordering van doelmatigheid als doeltreffendheid van nieuwe maatregelen. De evaluatiecommissie merkt daarbij op dat de doeltreffendheid van het functioneren van NEa wat betreft het ETS-systeem niet los kan worden gezien van belangrijke vanuit Europa gestelde randvoorwaarden die uiteindelijk bepalend zijn om effectief te kunnen functioneren. Problematisch is volgens de commissie de gebrekkige prikkel die uitgaat van de lage CO₂-prijs voor innovatie in reductietechnieken. De prijs van de emissierechten geldt als een belangrijke randvoorwaarde voor het ETS-systeem om voldoende effectief te kunnen functioneren. Deze prijs wordt bepaald door vraag en aanbod. Daar oefent de NEa als uitvoeringsorganisatie geen invloed op uit. Voor een beschouwing van het evenwicht tussen vraag en aanbod en de (verwachte) prijsontwikkeling van CO₂-emissierechten verwijzen we naar paragraaf 6.3.

Wat betreft Hernieuwbare energie voor vervoer is het, gelet op de recente toepassing van het systeem, vroeg om al te stellige conclusies te trekken, zowel in termen van doelmatigheid als doeltreffendheid. De regelgeving kan kwetsbaarheden met zich meebrengen, bijvoorbeeld door de systematiek van dubbeltellingen en de fraudegevoeligheid die dit met zich meebrengt.¹⁴⁰

Met betrekking tot het vergroten van de doeltreffendheid worden door de evaluatiecommissie een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zijn met name gericht op de governance van NEa. De volgende aanbeveling is daarbij in het kader van deze beleidsdoorlichting van belang gezien de regierol vanuit de directie Klimaat, Lucht en Geluid: *‘Zeker met het oog op de toekomst van het klimaatbeleid en de rol die NEa hierbij*

¹³⁷ Bron: Wettelijke zbo-evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit (Algemene Bestuursdienst Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017).

¹³⁸ In EU-verband geldt voor de gehele energie-intensieve industrie, de elektriciteitssector en de luchtvaart het EU-emissiehandelssysteem (EU ETS) voor 2020 een reductiedoel van 21% ten opzichte 2005. Het systeem werkt goed in de zin dat het CO₂-reductiedoel in 2020 zoals het er nu uitziet wordt gehaald.

¹³⁹ Bron: Brief van de Europese Commissie d.d. 13 mei 2016 over de uitkomsten van de evaluatie door EU inzake hoe EU ETS monitoring reporting verificatie and accreditatie zijn geïmplementeerd conform de (MRVA)-vereisten. Beoordeling onder andere op grond van deelname in internationale gremia, uitvoerende rol en rol bij nieuwe ontwikkelingen.

¹⁴⁰ Met dubbeltelling wordt een betere benutting van geavanceerde biobrandstoffen zoals gebruikte frituurvetten en reststromen beoogd. Tegelijkertijd verandert dubbeltelling de economische prikkels in de wereldwijde ketens voor biobrandstoffen. Op verzoek van het ministerie is aan de NEa als toezichthouder gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de kwetsbaarheden van de dubbeltellingsregeling in de Nederlandse systematiek. NEa heeft gewezen op de beperkte controleerbaarheid. Om het frauderisico te verminderen heeft de NEa geadviseerd om de dubbeltelling geheel af te schaffen. De Tweede Kamer wenst vooralsnog vast te houden aan het systeem van dubbeltellingen.

moet vervullen zal het contact tussen het bestuur van de NEa en de departementale toppen intensiever moeten worden.'

Doelmatigheid

Een oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van NEa is volgens de evaluatiecommissie niet eenvoudig te geven. Het oordeel daarover is voornamelijk gebaseerd op de uitkomsten van de agentschapsdoorlichting (door het ministerie van Financiën). De conclusie van dat onderzoek is onder meer dat geen adequaat oordeel kan worden gegeven over de doelmatigheid.¹⁴¹ Op grond hiervan constateert de evaluatiecommissie dat de beschikbare informatie op onderdelen ontoereikend is voor een volledig onderbouwde uitspraak over de doelmatigheid van NEa. Wel komt de commissie tot de conclusie dat NEa doelmatig presteert. Daarbij is mede in ogenschouw genomen het oordeel van de Europese Commissie dat NEa, in het veld van ETS, ten opzichte van andere vergelijkbare *competent authorities* als 'uitstekend' kwalificeert.¹⁴² Als onderbouwing is genoemd dat er een helder risicogebaseerd toetsingskader waarbij de wijze van controle door de NEa doelmatig is opgezet. Daarbij ontstaat goed zicht op volledigheid en plausibiliteit van gerapporteerde gegevens. Deze zijn consistent waarbij vergelijking met gegevens van voorgaande jaren goed mogelijk is. Automatisering is goed doorgevoerd wat tot verregaande foutenreductie leidt. Gewaardeerd wordt dat de NEa een bepalende rol speelt bij het vroegtijdig onderkennen en nader beoordelen van mogelijke uitvoeringsconsequenties. Daarmee draagt NEa bij aan zowel de bevordering van doelmatigheid als doeltreffendheid van nieuwe maatregelen.

7.4. Uitvoering SER Energieakkoord

7.4.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

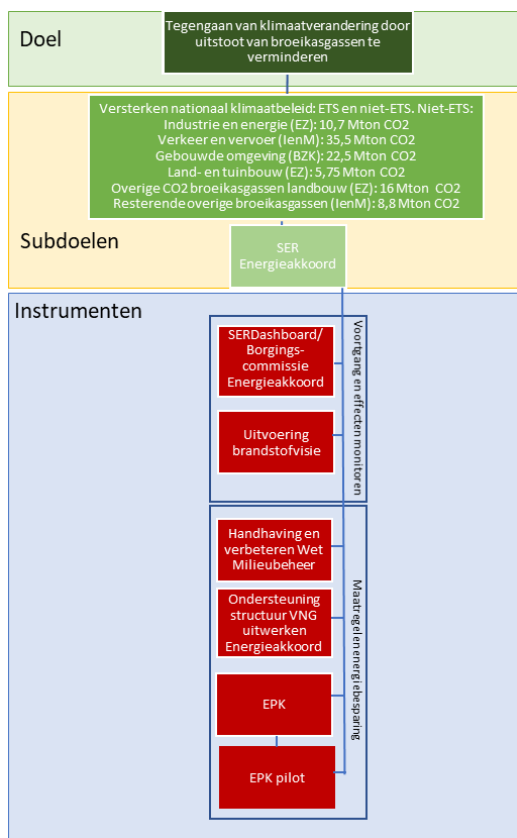
Het Energieakkoord bevat energiedoelstellingen en hoewel deze doelstellingen wel een bijdrage leveren aan CO₂-reductie, ontbreekt de koppeling met het uiteindelijke doel van CO₂-reductie en daarmee de koppeling met het hoofddoel van Artikel 19 en de nationale sectorale CO₂-doelstellingen. Wel blijkt uit de evaluatie van het Energieakkoord en de uitkomsten van de NEV dat de aanpak van het Energieakkoord bijdraagt aan de versnelling van de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie, en in die zin doeltreffend is.

7.4.2. Beschrijving beleidsonderdeel

Het Energieakkoord committeert partijen om zich in te zetten om doelen op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie te behalen. De doelstellingen vanuit het SER Energieakkoord ondersteunen het behalen van de klimaatdoelstellingen, maar zijn niet in termen van CO₂-uitstoot vastgesteld. Daarmee is er niet direct een koppeling tussen de doelstellingen vanuit het Energieakkoord enerzijds en de sectorale CO₂-reductiedoelstellingen te maken. In onderstaande figuur is het subdoel onder Artikel 19 (uitvoering SER Energieakkoord) en de daarbij behorende instrumenten schematisch weergegeven.

¹⁴¹ Bron: Doorlichting NEa (Ministerie van Financiën, 2017).

¹⁴² Bron: Brief van de Europese Commissie d.d. 13 mei 2016 over de uitkomsten van de evaluatie door EU inzake hoe EU ETS monitoring reporting verificatie and accreditatie zijn geïmplementeerd conform de (MRVA)-vereisten.



Figuur 7.1. Doel, subdoelen en instrumenten Verduurzaming IenM en Rijk

In september 2013 hebben ruim 40 organisaties, waaronder de overheid, werkgevers, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, zich aan het Energieakkoord voor duurzame groei verbonden.¹⁴³ De betrokken partijen leggen met dit akkoord hun betrokkenheid vast op de doelstellingen, de aangegeven maatregelen en de bijbehorende borging. Partijen zetten zich in om de volgende doelen te realiseren:

- Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5% per jaar;
- 100 PJ aan besparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020;
- Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking naar 14% in 2020;
- Een verdere stijging van dit aandeel naar 16% in 2023;
- Ten minste 15.000 banen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren te creëren.

Uit bovenstaande blijkt dat het Energieakkoord geen CO₂-doelstellingen kent. De doelen van het versterken van nationaal klimaatbeleid zijn geoperationaliseerd in termen van sectorale CO₂-reductie (zie paragraaf 6.1). Na 2013 zijn de klimaatdoelstellingen via de EU kaderregeling klimaat- en energiebeleid 2030, het akkoord van Parijs en het Urgenda-vonnis verder aangescherpt en geconcretiseerd (zie paragraaf 2.2.2 voor een tijdlijn van relevante contextuele ontwikkelingen). In de evaluatie van het Energieakkoord komt naar voren dat de doelstellingen en afspraken van het Energieakkoord door deze ontwikkelingen in zekere zin achterhaald zijn. De internationale klimaatdoelstellingen zijn dermate ambitieus dat er in de periode tot 2020 meer zal moeten gebeuren dan in het Energieakkoord is afgesproken. Wel wordt in de evaluatie geconstateerd dat door het afsluiten, uitvoeren en borgen van de afspraken in het Energieakkoord belangrijke eerste stappen zijn gezet om deze doelstellingen in de toekomst binnen bereik te brengen. Daarbij wordt geconstateerd dat de

¹⁴³ Energieakkoord voor duurzame groei (SER, 2013).

energiedoelstellingen een bijdrage leveren aan CO₂-reductie. Daarmee is er sprake van een koppeling met het hoofddoel van Artikel 19 en de sectorale doelstellingen van het nationale klimaatbeleid).

De Rijksoverheid is één van de ondertekenaars van het Energieakkoord. Vanuit verschillende ministeries en begrotingsartikelen wordt bijgedragen aan de uitvoering van het Energieakkoord. Vanuit Artikel 19 zijn in de periode van de beleidsdoorlichting verschillende uitgaven gedaan die samenhangen met de uitvoering van het Energieakkoord. De uitgaven vanuit Artikel 19 zijn met name gericht op de besparingsopgave van het finale energieverbruik (WMb en EPK-pilot), de borgingsfunctie van het Energieakkoord (SER Borgingscommissie en SER Dashboard) en de uitvoering van de brandstofvisie.

Uitgaven SER Energieakkoord

De uitgaven onder Artikel 19 hebben met name betrekking op de borgingsfunctie van het Energieakkoord en maatregelen gericht op energiebesparing in het kader van de WMb en de uitvoering van de brandstofvisie. In het overzicht in bijlage I zijn de uitgaven onder dit beleidsonderdeel opgenomen. De ambtelijke tijdsinzet is onder meer gaan zitten in de coördinatie en follow-up van het Energieakkoord (opstellen uitvoeringsagenda, inrichten van interdepartementale en interne IenM-coördinatiestructuur en bemannen van 'SER-gremia' zoals de borgingscommissie en de interdepartementale stuurgroep) en het behalen van de doelstelling om 100 PJ energie te besparen via interdepartementale gesprekken over aanvullende maatregelen.

7.4.3. Onderbouwing doeltreffendheid en doelmatigheid

Het Energieakkoord is in 2016 integraal geëvalueerd.¹⁴⁴ Het betreft een kwalitatieve evaluatie van de gekozen aanpak, waarbij onder meer de effectiviteit van de borgingsfunctie is onderzocht. Met de uitgaven vanuit Artikel 19 wordt een deel van de borgingsfunctie van het Energieakkoord bekostigd. Er worden overigens in de evaluatie geen uitspraken op het niveau van individuele maatregelen gedaan. Ook de inhoud en het ingeschatte effect van de gemaakte afspraken vallen buiten de afbakening van de evaluatie. De effecten van de maatregelen uit het Energieakkoord worden jaarlijks gekwantificeerd in de NEV om te monitoren of de doelen binnen bereik zijn.

Op grond van de evaluatie van het Energieakkoord en de uitkomsten van de NEV worden geconstateerd dat de aanpak van het Energieakkoord bijdraagt aan de versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie en in die zin doeltreffend is. De resultaten op het gebied van energiebesparing en duurzame energie leveren een bijdrage aan CO₂-reductie. Een kanttekening die in de evaluatie wordt gemaakt is dat heldere beleidsperspectieven voor de energietransitie op de langere termijn ontbraken en dat innovatieve ontwikkelingen die van belang zijn voor emissiereductie op de lange termijn hierdoor kunnen afremmen. Wat betreft de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel is alleen van de EPK (Energie Prestatie Keurmerk)-pilots een onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van dat instrument. De onderzoekers hebben zich onthouden van een oordeel, omdat op grond van de pilotprojecten geen concrete uitspraak kan worden gedaan over doelmatigheid. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan derhalve geen oordeel worden gegeven over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel.

Hierna geven we per instrument onder dit beleidsonderdeel een korte beschrijving van de doeltreffendheid en doelmatigheid op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal.

¹⁴⁴ Zie: Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei (KWINK groep, 2016).

Borgingsfunctie Energieakkoord

De borgingsfunctie¹⁴⁵ (onder andere de Borgingscommissie en SER Dashboard) van het Energieakkoord functioneert in belangrijke mate zoals beoogd.¹⁴⁶ Het is aannemelijk dat in toekomst wederom bijgestuurd of zelfs geïntensiveerd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te kunnen bereiken. Binnen het Energieakkoord zijn waarborgen getroffen om tijdige bijsturing mogelijk te maken. De onderzoekers hebben een aantal aanbevelingen gedaan om de borgingsfunctie verder aan te scherpen. Onder andere:

- Eenduidiger en preciezer communiceren over de voortgang op de doelen van het Energieakkoord. Hierdoor ontstaat een duidelijker beeld van de voortgang en – als de realisatie achterblijft – een sterkere prikkel om bij te sturen of zelfs te intensiveren.
- Afspraken maken over aanvullende maatregelen waarmee kan worden bijgestuurd wanneer blijkt dat de realisatie achterblijft.
- Hanteren van een implementatiestrategie bij de invulling van nieuwe maatregelen, waarin een beredeneerde keuze wordt gemaakt uit het palet aan beschikbare maatregelen, afspraken worden gemaakt over monitoring en direct een alternatieve variant wordt afgesproken voor het geval de voortgang onvoldoende blijkt.
- Ontwikkelen van een alternatief voor het online SER Dashboard, waarmee de voortgang en de resultaten op een toegankelijke manier worden gedeeld met geïnteresseerden.

Handhaving en verbeteren Wet Milieubeheer

In het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt over handhaving en verbeteringen van de Wet Milieubeheer. Aanleiding voor deze afspraken vormen verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat er in de praktijk niet voldoende prikkels zijn om voor bedrijven om de verplichtingen voortkomend uit deze wet na te leven en dat ook het toezicht op de naleving onvoldoende is. De effecten van het pakket aan maatregelen gericht op energiebesparing wordt jaarlijks in de NEV gekwantificeerd. Hoewel er geen evaluatieonderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrument beschikbaar is, vindt de SER aanwijzingen dat het instrument handhaving en verbeteren Wet Milieubeheer in de periode 2012-2016 niet heeft geleid tot een voldoende doeltreffende (en daarmee dus ook geen doelmatige) uitvoering van de wet. Ook wordt in de NEV 2017 geconstateerd dat het energiebesparingsdoel van 100 PJ voor 2020 niet gehaald dreigt te worden. Het instrument was in de doorlichtingsperiode dus niet doeltreffend en doelmatig. Anno 2018 zijn de partijen in het Energieakkoord een aanpassing van de Wet Milieubeheer overeengekomen die de doelstelling binnen bereik moet brengen. Toelichting:

- De Wet Milieubeheer is een bestaand instrument en verplicht ondernemers die een jaarlijks energieverbruik hebben van minimaal 50.000 kWh elektra of 25.000 m³ gas alle energiebesparende maatregelen te realiseren met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar.
- Uit een onderzoek van CE Delft, ECN en de DCMR Milieudienst Rijnmond uit 2011 bleek dat er in heel Nederland 47 PJ per jaar te besparen valt door de Wet Milieubeheer uit te voeren.¹⁴⁷ Geconstateerd werd dat naleving in de praktijk achterbleef omdat er onvoldoende prikkels waren voor bedrijven om de verplichting na te leven en dat ook het toezicht op de naleving onvoldoende was. In de meeste gemeenten werd niet actief gehandhaafd vanwege een gebrek aan menskracht en kennis.
- In het Energieakkoord zijn in 2013 afspraken gemaakt over een breed pakket van instrumenten om de implementatie van energiebesparende maatregelen te versnellen (waaronder EPK en EPK-pilots, zie hierna). De potentiële besparing bij volledige handhaving van dit instrumentenpakket door de partijen is in het Energieakkoord geschat op 36 PJ in 2020.¹⁴⁸ In oktober 2017 (buiten de scope van de doorlichting, maar van belang in kader doeltreffendheid van dit instrument in de doorlichtingsperiode) wordt

¹⁴⁵ Zie: <https://www.energieakkoordser.nl/doen.aspx>.

¹⁴⁶ Zie: Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei (KWINK groep, 2016).

¹⁴⁷ Zie: Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer (CE Delft, ECN en DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).

¹⁴⁸ Zie: Energieakkoord voor Duurzame groei, pijler 1: Energiebesparing (SER, 2013).

geconstateerd dat de energiebesparing door de Wet Milieubeheer nog tegenvalt. Aangegeven wordt dat de uitvoering van de wet gebrekkig liep.¹⁴⁹ Er was te weinig zicht op wat bedrijven deden, de wet is onduidelijk voor bedrijven en is voor inspecteurs lastig te handhaven.

- De NEV 2017 constateert dat de teller op 75 PJ extra energiebesparing zou blijven steken (doel is 100 PJ extra energiebesparing in 2020).¹⁵⁰ Aanpassing van de Wet Milieubeheer moet dit gat grotendeels dichten.¹⁵¹ Als belangrijkste maatregel komt er een informatieplicht in de Wet Milieubeheer. Bedrijven krijgen de plicht te melden welke maatregelen ze hebben getroffen. Met de nieuwe informatieplicht kunnen inspecteurs gerichter achterblijvers controleren. Hoewel dit formeel pas in 2019 ingaat, is met het bedrijfsleven en gemeenten afgesproken in 2018 al op deze manier te gaan werken.
- Daarnaast hebben IenM en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gedurende de doorlichtingsperiode gezamenlijk afspraken gemaakt om te bewerkstelligen dat stimulering, toezicht en handhaving van energiebesparingsmaatregelen vanuit de Wet milieubeheer meer prioriteit krijgen ten einde de naleving te vergroten. Hiervoor heeft VNG in samenwerking met IenM bestuurlijke bijeenkomsten georganiseerd over dit thema, deelgenomen aan deze bijeenkomsten, hierover gecommuniceerd met haar leden en goede voorbeelden verspreid via de website. Uit de interne evaluatie van de samenwerking komen de volgende opbrengsten naar voren:
 - Regelgeving met betrekking tot erkende maatregelen is geïmplementeerd.
 - Met alle bestuurlijke regio's zijn samenwerkingsafspraken gesloten om meer prioriteit te geven aan energiebesparing bij bedrijven.
 - Er zijn zeven landelijke energiebesparingsbijeenkomsten georganiseerd voor contactpersonen van gemeenten en omgevingsdiensten.

Energie Prestatie Keuring (EPK) en EPK-pilot

Om de implementatie van de energiebesparende maatregelen zoals voorgeschreven in de Wet Milieubeheer te versnellen, zijn in het Energieakkoord verschillende afspraken gemaakt waaronder een pilot met EPK. Deze pilot is gefinancierd vanuit Artikel 19. Bij de evaluatie van de EPK-pilot is zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het instrument onderzocht. Uit de evaluatie van de EPK-pilot blijkt dat het instrument EPK een bijdrage kan leveren aan het besparingspotentieel, maar dat de opschaling van EPK te beperkt is geweest om de doelstellingen op het gebied van energiebesparing binnen bereik te brengen. Na de pilots is uiteindelijk besloten de EPK niet verplicht te maken.¹⁵² Wel is in 2016 de EPK landelijk ingevoerd.¹⁵³ De EPK wordt op basis van een implementatieplan (waar en hoe uitrollen) in 2016 zo snel mogelijk ingevoerd, zodat bedrijven die daaraan willen meewerken er gebruik van kunnen maken. Bedrijven met een EPK komen in een voor het bevoegd gezag toegankelijk register. Toelichting:

- Het Energieakkoord is aangegeven dat een EPK een systeem moet worden waarbij private dienstverleners een toetsende rol gaan krijgen in de vorm van een periodieke keuring van de energiestaat van een bedrijf. Een EPK beoogt bedrijven te stimuleren om proactief aan de slag te gaan met energiebesparing, waardoor het energiebesparingstempo toeneemt. Tegelijkertijd moet een EPK het handhavingsapparaat ontlasten. Eind 2014 zijn negen EPK-pilotprojecten van start gegaan. Het evaluatieonderzoek gaat in op de efficiency en effectiviteit van het instrument EPK in de pilots.¹⁵⁴
- Doeltreffendheid van de EPK in de pilotprojecten. De hoofdconclusie van de evaluatie van de pilotprojecten is dat een EPK het tempo van implementatie van energiebesparing bij bedrijven kan verhogen wanneer deze onderdeel wordt van een beleidspakket dat aansluit bij meerdere drijfveren voor energiebesparingsinvesteringen. In de evaluatie is gekeken naar verschillende drijfveren voor

¹⁴⁹ Zie: <https://www.energieakkoordser.nl/nieuws/2018/bedrijven-moeten-meer-doen-met-energiebesparing.aspx>.

¹⁵⁰ Zie: Nationale Energieverkenning 2017.

¹⁵¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/02/14/doelen-energieakkoord-binnen-bereik>.

¹⁵² In 2018 zijn partijen overeengekomen dat er vanaf 2019 een informatieplicht komt in de Wet Milieubeheer. Bedrijven krijgen nu de plicht te melden welke maatregelen ze hebben getroffen.

¹⁵³ Zie: Uitvoeringsagenda Energieakkoord 2016 (SER, 2016).

¹⁵⁴ Zie: Evaluatie van de negen EPK-pilotprojecten (Bart Wesselink, Sustainable quality consult en Harmelink consulting, 2015).

investeringsbeslissingen in energiebesparende maatregelen. De drijfveren zoals geoperationaliseerd in het onderzoek zijn: kennis over energiebesparing, de financieel economische situatie van een bedrijf, de beleidsdruk, het imago en de druk vanuit de markt en de betrokkenheid bij energiebesparing. Geconstateerd wordt dat EPK nu primair op de drijfveer kennis stuurt en moeten worden uitgebreid met een mix van instrumenten gericht op versterkt toezicht (verhoging beleidsdruk, versterkt commitment via convenanten of Green Deals of het introduceren van een keurmerk (met EPK) dat het imago van bedrijven versterkt of het marktaandeel verhoogt).

- Doelmatigheid van de EPK in de pilotprojecten. De onderzoekers concluderen dat de EPK een efficiënt hulpmiddel kan zijn voor de toezichthouder in de communicatie over energiebesparing met bedrijven (en vice versa). Dit komt onder andere doordat de tijdsbesteding voor toezichthouders kan worden verminderd op het moment dat goede borgingsafspraken zijn vastgelegd. Toezichthouders zijn positief over de eerste stappen die daarvoor in de pilotprojecten zijn gezet. Op basis van de pilotprojecten kan volgens de onderzoekers geen concrete uitspraak over de efficiëntie van een EPK voor bedrijven worden gedaan.

Uitvoering brandstofvisie

Er zijn geen evaluaties of onderzoeken aangetroffen aangaande de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument uitvoering brandstofvisie. Wel worden prognoses van de effectiviteit van de maatregelen voortvloeiend uit de brandstofvisie gemaakt in de NEV. In paragraaf 7.6.1 gaan we nader in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de brandstofvisie.

7.5. Verduurzaming IenM en Rijk

7.5.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Er is geen onafhankelijk onderzoek gedaan naar de verduurzaming van het ministerie van IenM en het Rijk. Ook is er geen (onderzoeks)materiaal beschikbaar over de verduurzaming van het Rijk. Wel wordt duidelijk uit monitoringsgegevens van het ministerie van IenM dat de beoogde doelstellingen voor CO₂-reductie van het ministerie zelf (inclusief RWS) zijn gehaald.

7.5.2. Beschrijving beleidsonderdeel

De verduurzaming van het ministerie van IenM en het Rijk betreft de reductie van broeikasgassen via de eigen bedrijfsvoering en in samenwerking met andere partijen in datzelfde verband. Met het verduurzamen van het ministerie van IenM en het Rijk streeft het ministerie na een versnelde CO₂-reductie binnen de bedrijfsvoering van dienstonderdelen (zowel binnen IenM als bij andere dienstonderdelen van de Rijksoverheid) te bereiken, om het goede voorbeeld te geven en daarmee de markt te stimuleren.

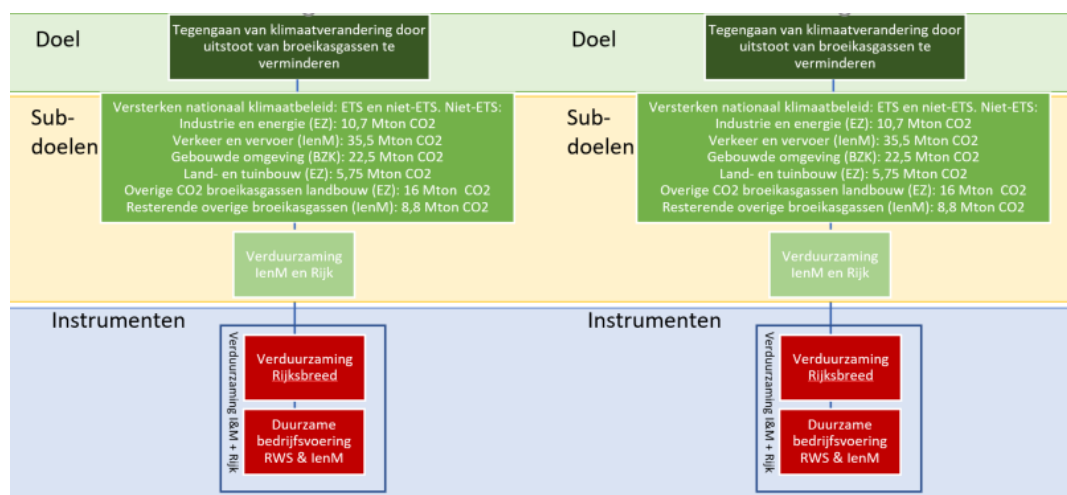
Het doel van dit instrument is om op het gebied van klimaatbeleid het goede voorbeeld te geven, zowel binnen het Rijk, alsook richting de maatschappij. Het idee hierachter is tweeledig: ten eerste werd beoogd dat de verduurzaming zou leiden tot een reductie van CO₂. Ten tweede zou dit de geloofwaardigheid van de overheid in klimaatdossiers doen toenemen, en zou het voorbeeldgedrag de markt kunnen stimuleren.¹⁵⁵ De doelstelling van dit instrument is om in 2030 klimaat- en energieneutraal te zijn.¹⁵⁶ Een tussendoelstelling die daarvoor

¹⁵⁵ Programmaplan "Werk maken van klimaat" (08-07-2015) (INTERN).

¹⁵⁶ Duurzaamheidsverslag IenM van 2016, via: <https://www.ienmduurzaamheidsverslag.nl/ienm.html>.

gesteld werd is een CO₂-reductie van 20% ten opzichte van 2009. In directe emissies is dit 55,7 Kton CO₂; in indirecte emissies 70,9 Kton.¹⁵⁷ Binnen deze doelstelling zijn twee instrumenten ingezet: de verduurzaming van het ministerie van IenM, inclusief RWS en de verbreding binnen het Rijk en toeleveranciers.

In onderstaande figuur is de relatie tussen de doelstelling van Artikel 19, het subdoel van het versterken van nationaal klimaatbeleid, de verduurzaming van IenM en het Rijk, en de ingezette instrumenten schematisch weergegeven.



Figuur 7.2: Doel, subdoelen en instrumenten Verduurzaming IenM en Rijk

Uitgaven Verduurzaming IenM en Rijk

Wij hebben een de uitgaven voor de verduurzaming van IenM en het Rijk inzichtelijk gemaakt, zie hiervoor bijlage I. Wat betreft de verduurzaming van het Rijk geldt dat er geen middelen hiervoor zijn ingezet onder dit begrotingsartikel. Deze uitgaven zijn onderlegd bij de diverse diensten, waarvoor de systeemverantwoordelijkheid bij het ministerie van BZK is ondergebracht.¹⁵⁸ Naast deze uitgaven onder het Artikel 19 zijn ook apparaatskosten uitgegeven vanuit het ministerie van IenM in het kader van de verduurzaming van IenM en het Rijk. Het wordt uit de (interne) gegevens van het ministerie niet duidelijk wat de personele inzet was voor het behalen van deze doelstelling.

7.5.3. Onderbouwing doeltreffendheid en doelmatigheid

Hierna geven we per instrument onder dit beleidsonderdeel een korte beschrijving van het instrument en van de doeltreffendheid en doelmatigheid op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal.

Duurzame bedrijfsvoering RWS en IenM.

Met de bijdrage aan de reductie van broeikasgassen van de eigen bedrijfsvoering en uitvoering en samenwerking met andere partijen streeft het ministerie van IenM na om de eigen CO₂-uitstoot te reduceren, en tegelijkertijd een goede voorbeeldrol in te nemen in het kader van klimaatmitigatie.¹⁵⁹ Volgens het programmaplan 'Werk maken van klimaat' zijn sinds 2012 acties gericht op emissies van huisvesting en vervoersbewegingen. Per februari 2015 is dit verbreed tot de totale CO₂-footprint van 20% reductie in 2020 ten opzichte van 2009, hieronder valt ook RWS.¹⁶⁰ Dit is met name een uitdaging voor RWS, omdat RWS

¹⁵⁷ Met directe emissies wordt bedoeld: de verbranding van brandstoffen. Met indirecte emissies wordt als voorbeeld het gebruik van elektriciteit bedoeld.

¹⁵⁸ Zo blijkt uit interne documentatie van het ministerie.

¹⁵⁹ Programmaplan "Werk maken van klimaat" (2015) (INTERN).

¹⁶⁰ Programmaplan "Werk maken van klimaat" (2015) (INTERN).

verantwoordelijk was voor 93% van de CO₂-uitstoot.¹⁶¹ De lange termijn ambitie die het ministerie hierbij gesteld had was om in 2030 klimaat- en energieneutraal te zijn.

- Het programmaplan ‘Werk maken van klimaat’ laat zien dat het ministerie heeft ingezet op een reductie van verbruik in het eigen gebouw, door opdrachten binnen de uitvoeringsorganisaties van het Rijk, via het Service Level Agreement en het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Ruimte). Omdat het ministerie van BZK de inkoop en bedrijfsvoering aanstuurt, kan het ministerie van IenM hier alleen op aansturen, maar heeft zij geen doorzettingsmacht.¹⁶² Daarnaast wordt in samenwerking met andere maatschappelijke partijen, bijvoorbeeld in Green Deals, het goede voorbeeld gegeven en wordt nagestreefd een katalysator te zijn voor de markt.¹⁶³ Tot slot is ingezet op de inkoop van windenergie voor de energievoorraad van gebouwen.¹⁶⁴
- Uit een Kamerbrief van de staatsecretaris blijkt dat RWS vanaf 5 juni 2016 inzet op drie lijnen om de energieneutraliteit te bereiken: door te streven naar het energieneutraal functioneren van RWS in 2030, door te sturen op verbeterde energie van gecontracteerde marktpartijen die werk uitvoeren aan netwerken, en door ruimte te geven aan faciliteiten voor hernieuwbare mobiliteit (zoals laadinfrastructuur voor elektrische auto’s).¹⁶⁵ Daarnaast blijkt uit het duurzaamheidsverslag dat RWS heeft ingezet op de aankoop van biodiesel voor de vaartuigen van de Rijksrederij, de ruim 100 schepen die onderdeel zijn van RWS en goed zijn voor 30% van de totale CO₂-uitstoot van het ministerie van IenM.¹⁶⁶ Uit het duurzaamheidsverslag van 2016 blijkt dat op het gebied van de verduurzaming van eigen gebouwen de beoogde doelstellingen worden behaald. In 2016 werd de tussendoelstelling voor 2020 (20% reductie ten opzichte van 2009) al behaald. Hiervoor is tevens een certificering behaald op de CO₂-prestatieladder. Deze reductie is met name te danken aan de inkoop van 66.000 MWh windenergie in 2016 en de inkoop van biodiesel in 2016 (van 1,5% van alle brandstoffen in 2015 naar 10% in 2016).¹⁶⁷
- Een onafhankelijke evaluatie van het beleid omtrent de Duurzame bedrijfsvoering van RWS en IenM ontbreekt. Wel kan uit de interne verslaglegging in het duurzaamheidsverslag van 2016 worden afgeleid dat de doelstelling van het ministerie in termen van CO₂-reductie voor wat betreft de eigen bedrijfsvoering is behaald. Dit geeft de indicatie dat het beleid (voor het behalen van de eigen gestelde doelstellingen) hiervoor doeltreffend is geweest. Op het gebied van voorbeeldvorming richting andere maatschappelijke partijen is geen concrete doelstelling gevonden in openbare documentatie. Op dit punt is dan ook geen oordeel over de doeltreffendheid te vellen.

Verduurzaming Rijksbreed.

Over dit instrument is bekend dat het ministerie van IenM, samen met het ministerie van EZ en de directeur inkoop, faciliteiten en huisvestingsbeleid Rijk heeft deelgenomen aan een stuurgroep waaronder het programma duurzame bedrijfsvoering valt. Opdrachtgever van dit programma is het Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR). Dit programma was gericht op het verbinden en opschalen van projecten en initiatieven die een bijdrage leveren aan de verduurzaming van het Rijk, en om project-overstijgende voortgang te inventariseren en eventuele belemmeringen helpt op te lossen.¹⁶⁸ Het programma is tot stand gekomen in december 2016, daaruit concluderen wij dat de beoogde inspanningen pas na de beleidsperiode hebben plaatsgevonden. Wij kunnen op grond van deze informatie geen uitspraak doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrument.

¹⁶¹ Duurzaamheidsverslag IenM van 2016, via: <https://www.ienmduurzaamheidsverslag.nl/ienm.html>.

¹⁶² Programmaplan “Werk maken van klimaat” (2015) (INTERN).

¹⁶³ Programmaplan “Werk maken van klimaat” (2015) (INTERN).

¹⁶⁴ Duurzaamheidsverslag IenM van 2016, via: <https://www.ienmduurzaamheidsverslag.nl/ienm.html>.

¹⁶⁵ Kamerbrief betreffende Energie neutrale netwerken in beheer van Rijkswaterstaat (d.d. 5 juni 2016).

¹⁶⁶ Duurzaamheidsverslag IenM van 2016, via: <https://www.ienmduurzaamheidsverslag.nl/ienm.html>.

¹⁶⁷ Duurzaamheidsverslag IenM van 2016, via: <https://www.ienmduurzaamheidsverslag.nl/ienm.html>.

¹⁶⁸ Programma versnelling duurzame bedrijfsvoering (2016) (INTERN).

7.6. Samenleving betrekken

7.6.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Een aantal instrumenten heeft een positieve bijdrage geleverd aan het betrekken van de samenleving (bijvoorbeeld in het maken van afspraken en het stimuleren van innovatieve initiatieven) en - in het geval van de Nederlandse Klimaatcoalitie - het reduceren van CO₂-uitstoot. De evaluaties en het andere onderzoeksmateriaal doen over het algemeen geen harde uitspraken over de doeltreffendheid van de instrumenten. De relatie tussen de subdoelstelling van het betrekken van de samenleving en de instrumenten (zoals de Lokale Klimaatagenda en de Koning Willem 1 Stichting) is diffuus. Ook is niet duidelijk vast te stellen wat de relatie is tussen het betrekken van de samenleving en het versterken van nationaal klimaatbeleid. Verder geldt dat de rol en bijdrage van het ministerie op een aantal instrumenten niet goed is te isoleren van de inzet van andere departementen, afdelingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven die invloed hebben gehad op de uitkomsten. Van de Green Deals kunnen we op basis van een overkoepelende onafhankelijke ex post evaluatie vaststellen dat ze effectief zijn, maar de Green Deals zijn niet individueel geëvalueerd. Van de Lokale Klimaatagenda is een onafhankelijke ex post evaluatie beschikbaar. Daaruit blijkt dat de relatie tussen het instrument en de activiteiten van decentrale overheden niet gelegd kan worden. Ook ontbraken randvoorwaarden voor de effectiviteit, zoals het formuleren van reductiedoelstellingen. Tenslotte kunnen we niet uitsluiten dat er veel overlap zit in de inhoud (ambities, voornemens) en partijen die zijn betrokken bij de verschillende instrumenten gericht op het betrekken van de samenleving de effecten zijn derhalve niet zondermeer op te tellen.

7.6.2. Beschrijving beleidsonderdeel

Om het nationale klimaatbeleid te versterken, heeft het ministerie ingezet op het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving, zodat doelstellingen op proactieve wijze gedeeld zouden worden met maatschappelijke partners. Verondersteld werd dat de samenwerking met en tussen bedrijven, steden en maatschappelijke organisaties belangrijk was in het versterken van het nationale klimaatbeleid, omdat dit het bewustzijn rondom (de noodzaak van het tegengaan van) klimaatverandering zou doen vergroten.¹⁶⁹ Het ministerie stimuleerde daarom:

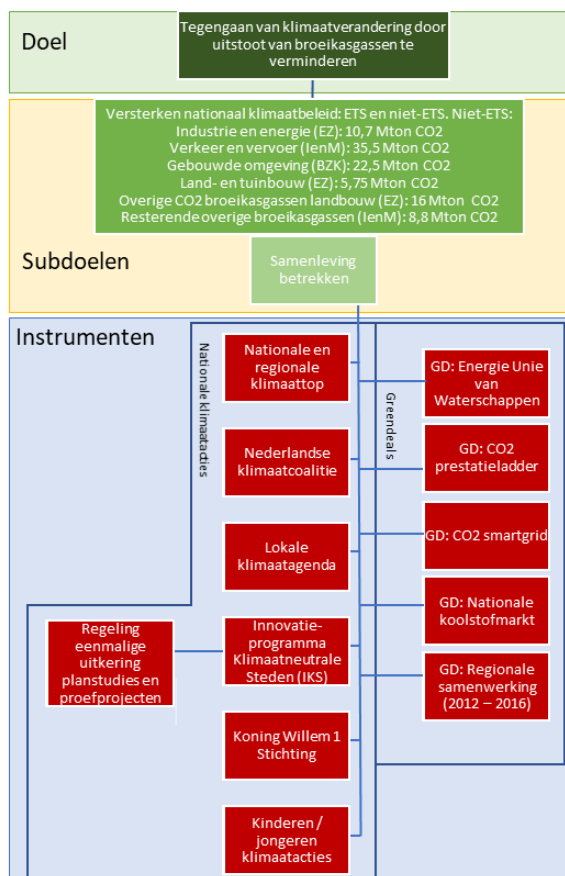
- Het aangaan en organiseren van allianties met en tussen bedrijven, branches, overheden en kennisorganisaties om afspraken (zoals bijvoorbeeld in het SER Energieakkoord opgenomen) tot succesvolle uitvoering te brengen,
- De initiatieven voor het reduceren van CO₂-emissies, door ondernemers, burgers en andere overheden in de positie te brengen om maatregelen te nemen die goed zijn voor het klimaat en de economie.¹⁷⁰

Omdat een indeling van de instrumenten onder dit beleidsonderdeel ontbrak, hebben wij een dergelijke indeling gereconstrueerd op basis van een analyse van de aard en inhoud van de instrumenten. Een aantal van de instrumenten was gericht op het betrekken van de samenleving, andere instrumenten waren gericht op het participeren in, of organiseren van Green Deals. De instrumenten in deze categorieën en de samenhang tussen de instrumenten omschrijven we hierna, alsook de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Meerdere instrumenten zijn ingezet om de beoogde doelstelling te bereiken. De instrumenten (zoals ook in de doelenboom in paragraaf 3.1.3. weergegeven) komen ook hieronder terug.

¹⁶⁹ Programmaplan “Werk maken van het klimaat” (2016).

¹⁷⁰ http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag/kst233892_15.html.



Figuur 7.3: Doel, subdoelen en instrumenten Samenleving betrekken.

7.6.3. Onderbouwing doeltreffendheid en doelmatigheid

Hierna geven we per instrument onder dit beleidsonderdeel een korte beschrijving van het instrument en waar mogelijk het oordeel over de doeltreffendheid van dit instrument.

Nationale klimaattop

Om actie op klimaatgebied te versnellen, verbreden en te verdiepen heeft het ministerie op 26 oktober 2016 de Nationale Klimaattop georganiseerd. Diverse decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven kwamen samen om het klimaatakkoord van Parijs te vertalen naar concrete acties in Nederland. Dit heeft geleid tot twaalf nieuwe afspraken en drie plannen die werden gelanceerd tijdens de Klimaattop. In een studie van Ecofys (2016) is de CO₂ impact van deze vijftien maatregelen berekend.¹⁷¹ Wanneer deze vijftien acties gerealiseerd worden reduceren zij gezamenlijk 17,6 Mton CO₂-equivalenten in 2030. Het wordt uit het onderzoek niet duidelijk of de aanpak van de Nationale Klimaattop doeltreffend was en wat de bijdrage van het ministerie was bij de totstandkoming van de afspraken. Ook wordt uit het onderzoek niet duidelijk in hoeverre de gemaakte afspraken daadwerkelijk zijn opgevolgd. Wel zijn er indicaties dat de Nationale Klimaattop heeft bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering, zowel door de afspraken die zijn gemaakt, alsook doordat ruim 1700 bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere deelnemers aan de top deelnamen.¹⁷²

¹⁷¹ Nationale Klimaattop 2016 (Ecofys, 2016).

¹⁷² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/10/26/nationale-klimaattop-2016-leidt-tot-grote-co2-reductie>.

Nederlandse Klimaatcoalitie

Van de Nederlandse Klimaatcoalitie zijn diverse onderzoeken beschikbaar: de resultaten van de Nederlandse Klimaatcoalitie (in termen van gereduceerde CO₂-emissies) zijn gemonitord in een barometer.¹⁷³ Daarnaast geeft een ledenenquête inzicht in de tevredenheid onder de coalitiedeelnemers.¹⁷⁴ Er is geen onafhankelijk onderzoek beschikbaar van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument.

Het ministerie is in samenwerking met MVO Nederland, Klimaatverbond Nederland en Natuur & Milieu in 2014 de Nederlandse Klimaatcoalitie gestart. De Nederlandse Klimaatcoalitie bestond op het moment van de rapportage van Ecofys (2016) uit 635 verschillende organisaties die elk de ambitie hadden voor 2050 klimaatneutraal te opereren. Om de resultaten op de voortgang inzichtelijk te maken, is de organisaties gevraagd hun eigen -footprint en reductiedoelstellingen inzichtelijk te maken in een meetinstrument. Uit de resultaten van deze barometer blijkt dat de organisaties samen 159 Kton CO₂ hebben gerealiseerd, waarmee de uitstoot van deze bedrijven voor 18% is gereduceerd. Ecofys concludeert dat de 203 organisaties die de barometer hebben ingevuld goed op weg zijn de beoogde doelstellingen te behalen.¹⁷⁵ De bijdrage van het ministerie wordt niet geheel duidelijk vanuit deze studie. Wel blijkt uit de ledenenquête van Natuur & Milieu dat iets minder dan de helft van de respondenten (n=106) van de enquête aangeeft dat de Klimaatcoalitie helpt om klimaatneutraal te worden. Wel geeft ruim 80% van de respondenten aan dat het verband met andere sectoren binnen de Klimaatcoalitie toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld door de kennisdeling tussen deelnemers.¹⁷⁶

Lokale Klimaatagenda 2011-2014 (LKA).

De evaluatie van de LKA gaat in op de doeltreffendheid van de agenda. Specifiek wordt ingegaan op de infrastructuur van de Lokale Klimaatagenda, op het bereik van de agenda en de mate waarop de agenda een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van initiatieven.¹⁷⁷ De doelmatigheid is niet in dit onderzoek, of in andere onderzoeken aan de orde gekomen.

Deze agenda beschreef met welke acties de decentrale overheden en de Rijksoverheid knelpunten binnen klimaatthema's willen wegnemen. De LKA is een kennisnetwerk en actieagenda. In de evaluatie worden vier doelstellingen van de agenda genoemd:¹⁷⁸

- Onderling verbinden van decentrale overheden op lokaal energie- en klimaatbeleid.
- Verbinden van rijksbeleid en uitvoeringspraktijk.
- In beweging brengen van decentrale overheden op lokaal energie- en klimaatbeleid.
- Opschalen van succesvolle energie- en klimaatinitiatieven.

Lokale en regionale overheden krijgen in het kader van de LKA geen subsidie of andere bijdragen. Uit de evaluatie kan worden geconcludeerd dat er een goede LKA-infrastructuur is opgebouwd (bestaande uit themateams, leergroepen en communities of practice en digitale instrumenten). Ook is het bereik van de LKA volgens de evaluatie groot: vrijwel alle gemeenten zijn volgens de evaluatie bereikt. Daarnaast heeft de LKA volgens de evaluatie bijgedragen aan informatie- en kennisuitwisseling tussen decentrale overheden en is de samenwerking tussen decentrale overheidslagen door de agenda geïntensiveerd. Wel blijkt uit de evaluatie dat van de duizenden initiatieven die zijn geïdentificeerd niet duidelijk is hoe deze gerelateerd zijn aan de LKA, het is daarom lastig de relatie te trekken tussen het opkomen van initiatieven en de agenda. De onderzoekers hebben op basis van de evaluatie een aantal aanbevelingen gedaan om de agenda verder aan te scherpen en te verbeteren. Onder andere:

¹⁷³ Resultaten barometer van de Nederlandse Klimaatcoalitie (Ecofys, 2016).

¹⁷⁴ Resultaten ledenenquête Nederlandse klimaatcoalitie (Natuur en Milieu, 2016).

¹⁷⁵ Resultaten barometer van de Nederlandse Klimaatcoalitie (Ecofys, 2016).

¹⁷⁶ Resultaten ledenenquête Nederlandse klimaatcoalitie (Natuur en Milieu, 2016).

¹⁷⁷ Evaluatie van de Lokale Klimaatagenda (KplusV 2015).

¹⁷⁸ Evaluatie van de Lokale Klimaatagenda (LKA) (KplusV, 2015).

- Stel heldere (kwantitatieve) resultaatdoelen vast voor de nieuwe LKA. Zo moet er aandacht zijn voor wat er onder de inbreng van de energieke samenleving wordt verstaan en hoe dit kan worden gemonitord. Zorg dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende ministeries (niet alleen IenM, maar ook EZ en BZK) wat betreft deze resultaatdoelen.
- Stuur meer op resultaat (in termen van CO₂-reductie) en op *evidence-based* aanpak om deze reductiedoelstelling te behalen.
- Maak helder wat het agenda-instrument is en hoe zich dit verhoudt tot de andere klimaatgerelateerde instrumenten, zowel van eigen ministerie als van andere ministeries en zorg daarmee ook voor de juiste verwachtingen van de agenda, namelijk het agenderen en het creëren van een kennisnetwerk.

Innovatieprogramma Klimaatneutrale steden (IKS) en de Regeling Eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten

IKS had als doel om innovaties te stimuleren, door lokale overheden maatschappelijke initiatieven te laten ondersteunen. Participerende gemeenten werden gefaciliteerd om innovatieve experimentele projecten uit te laten voeren waarmee de transitie naar een klimaatneutrale stad zou worden versneld. De regeling Eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten is een instrument dat behoort bij IKS. Dit subsidie-instrument is bedoeld voor de ontwikkeling van plannen (planstudies) en voor uitvoering van een selectie daarvan (proefprojecten). Er is geen onafhankelijk onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van dit programma. Wel heeft een stagiair binnen het ministerie onderzoek gedaan naar dit programma. Op grond van vier casestudies concludeert zij dat het IKS succesvol is geweest in het stimuleren van activiteiten die nodig zijn voor een experiment: er heeft innovatie plaatsgevonden op het gebied van organisatie- en samenwerkingsverbanden. Er is volgens de studie draagvlak en samenwerking gecreëerd onder burgers en lokale partijen, en er is nieuwe kennis ontwikkeld. Wel blijkt uit dit onderzoek dat het lastig is duiding te geven aan deze resultaten van het innovatieprogramma, omdat het niet duidelijk is hoe deze experimenten zich gevormd hadden zonder IKS. Daarnaast is de impact van de experimenten op de stad (en de mate waarop het programma leidt een versnelling naar de klimaatneutrale stad) moeilijk te kwantificeren.

Green Deal aanpak

Van de Green Deals is een evaluatie over de algemene aanpak beschikbaar.¹⁷⁹ Van de individuele Green Deals is aanvullende informatie over het doelbereik beschikbaar, maar onderzoeken over de doeltreffendheid en doelmatigheid ontbreken.¹⁸⁰

Green Deals vormen een interactieve samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De centrale idee is dat knelpunten, bijvoorbeeld op het gebied van regelgeving, het ontbreken van marktprikkels, innovatie en netwerkvorming, met de Green Deals worden weggenomen.¹⁸¹ Uit de evaluatie van de Green Deal aanpak blijkt dat deze aanpak soms leidt tot het wegnemen van structurele belemmeringen voor groene groei, en dat belangrijke processtappen gezet worden richting systeemresultaten. Ook constateren de onderzoekers dat het instrument Green Deals behouden dient te worden, de aanpak is een waardevolle toevoeging op andere beleidsinstrumenten van de overheid.

Een aantal van deze Green Deals vallen onder het beleidsonderdeel 'samenleving meer betrekken'. Dit zijn:

- **Green Deal Energie Unie van Waterschappen.** Deze Green Deal is gericht op het realiseren van grootschalige energiefabrieken die biogas, groene stroom en duurzame warmte opwekken en grondstoffen terugwinnen. Daarnaast wordt een onderzoekprogramma opgezet op dit thema.¹⁸² Deze deal is in 2011 gesloten, er is geen informatie beschikbaar over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrument.

¹⁷⁹ Evaluatie Green Deal Aanpak (KWINK groep 2016).

¹⁸⁰ Daarnaast merken we op dat Green Deals onderling sterk verschillen, qua scope, maar ook qua doelstellingen (en dus ook in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid). De Green Deals hebben daarom ook doelstellingen buiten emissiereductie.

¹⁸¹ Evaluatie Green Deals (KWINK groep, 2016).

¹⁸² Zie: <http://www.greendeals.nl/gd057-unie-van-waterschappen/>.

- **Green Deal CO₂-prestatieladder.** De CO₂-prestatieladder helpt organisaties bij het reduceren van hun CO₂-uitstoot, door de prestaties in kaart te brengen.¹⁸³ De CO₂-prestatieladder is geen zelfstandige Green Deal, maar betreft een meetinstrument dat afkomstig is van de Green Deal CO₂-emissiefactoren en CO₂-berekeningsinstrumenten.¹⁸⁴
- **Green Deal Nationale koolstofmarkt.** Deze Green Deal betreft een testfase voor de ontwikkeling van een systeem dat zou bijdragen aan de CO₂-prestaties, doordat bedrijven een certificaat ontvangen nadat zij hun uitstoot beperkt hebben. Hoewel deze Green Deal pas in 2017 is gesloten, is voorafgaand aan de Green Deal haalbaarheidsonderzoek gedaan naar een dergelijke koolstofmarkt. Omdat uit de studies bleek dat de plannen onhaalbaar bleek, maar de wil bij stakeholders dermate groot was, is besloten geen zelfstandig programma vanuit het ministerie te starten, maar wel een Green Deal te sluiten¹⁸⁵.

Koning Willem I Stichting en Jongeren/kinderen klimaatacties

Er zijn geen onafhankelijke onderzoeken, of andere onderzoeksmaterialen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de volgende instrumenten beschikbaar:

- **Koning Willem I Stichting.** De Koning Willem I Stichting reikt iedere twee jaar een prijs uit voor ondernemers (MKB en grootbedrijf). Het ministerie draagt hier financieel aan bij. De mate waarop dit sturing of invloed met zich meebrengt, en de daar ingenomen rol door het ministerie wordt uit de bij ons beschikbare informatie niet duidelijk.
- **Kinderen/jongeren klimaatacties.** Kinderen en jongeren actief betrekken bij het tegengaan van klimaatverandering werd beoogd door het organiseren van een kinderklimaatop. We constateren dat er geen onderzoeksmateriaal beschikbaar is om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid van dit instrument.

7.7. Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit

7.7.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Tijdens de doorlichtingsperiode is er een breed portfolio aan instrumenten ingezet vanuit verschillende begrotingsartikelen gericht op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrumentarium richt zich in deze doorlichting alleen op de uitgaven vanuit Artikel 19 en de samenhangende apparaatskosten. Gedurende de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 met name ingezet op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie, Green Deals, onderzoek en ontwikkeling stimuleren en het versterken van het internationale beleid voor duurzame mobiliteit.

Van de uitgaven vanuit Artikel 19 kan worden geconstateerd dat aanscherping van de EU-voertuigenemissionenormen en normen voor biobrandstoffen het meest doeltreffend waren in de doorlichtingsperiode. Tijdens de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 veel inzet gepleegd op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie. Op basis van de ex ante evaluaties naar de maatregelen volgend uit de Brandstofvisie kan worden geconstateerd dat het in potentie doeltreffende en doelmatige maatregelen zijn. Daarbij is positief dat partijen in gezamenlijkheid een visie hebben opgesteld over de wijze waarop de doelstellingen gehaald kunnen worden en zich hebben gecommitteerd aan concrete

¹⁸³ <https://www.skao.nl/wat-is-de-ladder>.

¹⁸⁴ Evaluatie Green Deals (KWINK groep, 2016).

¹⁸⁵ De mogelijkheden van de vrijwillige koolstofmarkt in niet ETS sectoren in Nederland (De Gemeynnt Coöperatie u.a., 2014) en Costs and effectiveness of domestic offset schemes (Ecofys, 2012).

doelstellingen. Ook wordt het doelbereik gemonitord zodat bijgestuurd kan worden (de borgingsfunctie van het Energieakkoord). Hiermee zijn belangrijke voorwaarden voor doeltreffend beleid en toekomstige ex post evaluatie gecreëerd.

Omdat veel van het voorgenomen beleid nog geïmplementeerd moet worden is het nog te vroeg om ex post uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid doen. Er is derhalve weinig onderzoeksmateriaal beschikbaar van de (ex post) doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten onder dit beleidsonderdeel. Wel zijn er veel monitoringsgegevens en ex ante onderzoeken beschikbaar over doeltreffendheid en kosteneffectiviteit (doelmatigheid). We baseren onze uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleidsonderdeel grotendeels op de prognoses uit de ex ante onderzoeken zoals de NEV.

7.7.2. Beschrijving beleidsonderdeel

Doelen

Dit beleidsonderdeel richt zich op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit. In Artikel 19 (jaar 2016) is het doel van dit beleidsonderdeel als volgt uitgewerkt:¹⁸⁶

Het ministerie van IenM stimuleerde het verduurzamen van brandstoffen in de sectoren mobiliteit en transport door afspraken te maken over de rijksbijdrage aan de Actieagenda duurzame brandstofvisie voor het doelbereik van 15 tot 20 PJ energiebesparing voor 2020 en een maximumuitstoot van 25 Mton CO₂ in 2030. Dit volgt uit het SER-Energieakkoord, pijler zeven transport en mobiliteit. Het bereiken van de jaardoelstelling voor hernieuwbare energie wordt gestimuleerd door ontwikkeling en toepassing van alternatieve energiedragers zoals elektrisch rijden en rijden op waterstof en het faciliteren van de aanleg van tankinfrastructuur voor alternatieve energiedragers.

In de begroting zijn de volgende kengetallen en indicatoren van het doelbereik opgenomen. Deze doelen komen voort uit Europese regelgeving:

- Sectoraal emissieplafond verkeer en vervoer voor 2020: 36 Mton.
- Europese richtlijn hernieuwbare energie (RED). Ontwikkeling verplichting aandeel hernieuwbare energie in het vervoer (in %): van 4,5% in 2012 tot 10% in 2020.¹⁸⁷ Daarnaast is voor biobrandstoffen ook de Europese richtlijn brandstofkwaliteit (FQD) van belang. De vermindering van de broeikasgasintensiteit van brandstoffen moet uiterlijk in 2020 ten minste 6% bedragen ten opzichte van de in 2010 gerapporteerde Europese gemiddelde broeikasgasintensiteit van fossiele brandstoffen.
- Ontwikkeling CO₂-emissie nieuwe personenauto's in gram CO₂ per kilometer. In 2009 is een voorstel van de Europese Commissie aangenomen dat een verplichte norm van gemiddeld 130 g CO₂/km in 2015 bevat. In november 2013 is overeenstemming bereikt dat een verplichte norm van gemiddeld 95 g CO₂/km in 2021 zal gelden.

Daarnaast zijn op nationaal niveau in het Energieakkoord de volgende doelen overeengekomen: 15-20 PJ energiebesparing in 2020, maximaal 25 Mton CO₂-uitstoot in 2030 (gezamenlijk sectordoel mobiliteit en transport van de partners uit het Energieakkoord).

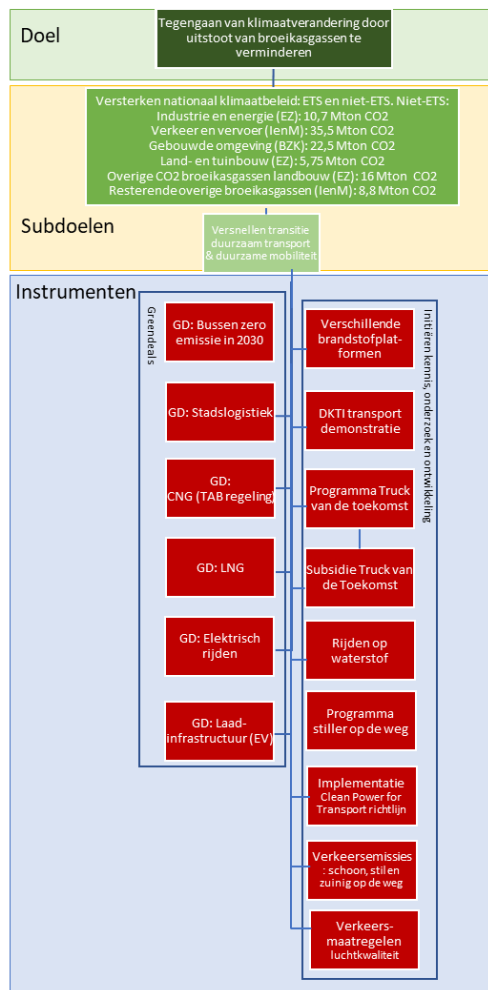
¹⁸⁶ Zie: Jaarverslag en slotwet 2016, hoofdstuk XII, Artikel 19.

(http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag.kst233892_15.html).

¹⁸⁷ Toelichting: De EU-Richtlijn Hernieuwbare Energie uit 2009 bevat niet alleen een bindende doelstelling voor hernieuwbare energie totaal maar ook een bindende doelstelling voor hernieuwbare energie voor vervoer. In 2020 moet het verbruik van hernieuwbare energie voor vervoer 10 procent zijn van het totale verbruik van benzine, diesel, biobrandstoffen en elektriciteit voor vervoer. Om dit doel te bereiken heeft de nationale overheid leveranciers van benzine en diesel verplicht om een (oplopend) aandeel van de geleverde energie uit hernieuwbare bronnen te laten komen (Wet Milieubeheer, onderdeel Hernieuwbare Energie Vervoer). Meestal wordt dit gedaan door het bijmengen van biobrandstoffen in gewone benzine of diesel.

Instrumenten

Om de gestelde doelen te bereiken zijn in de periode 2012-2016 vanuit Artikel 19 verschillende beleidsinstrumenten ingezet. De met dit beleidsonderdeel samenhangende instrumenten komen op verschillende onderdelen van de doelenboom hieronder terug.



Figuur 7.4: Doel, subdoelen en instrumenten Duurzame mobiliteit en duurzaam transport.

Versterken mondiaal en EU-klimaatbeleid (Zero Emission Vehicle Alliance (internationaal), CO₂ normen voor voertuigen (EU-normen), RED, Fuel Quality Directive (FQD) en Alternative Fuels and infrastructure Directive).

Uit de verkennende gesprekken komt naar voren dat de nationale doelstellingen voor het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit vanuit Artikel 19 in belangrijke mate worden gestimuleerd door betrokkenheid bij totstandkoming van Europese regelgeving waarbij de emissienormen voor nieuwe auto's worden vastgesteld en aangescherpt. Ook regelgeving voor brandstofkwaliteit en het bijmengen van biobrandstoffen is met name een uitwerking van EU-beleid. Deze regulerende instrumenten verplichten autofabrikanten om zuinige auto's te maken en brandstoffabrikanten om biobrandstoffen bij te mengen en de CO₂-prestatie van brandstoffen te verbeteren.

Uitvoering brandstofvisie (onderdeel van het Energieakkoord). In het Energieakkoord zijn breed gedragen doelstellingen geformuleerd over de reductie van CO₂-uitstoot en energiebesparing. Om deze doelen te realiseren zijn in het Energieakkoord concrete stappen afgesproken. Vanuit Artikel 19 is de uitvoering van het traject om te komen tot een duurzame brandstofvisie en de verdere uitwerking van de maatregelen uit de brandstofvisie gefinancierd, onder meer door een bijdrage aan de brandstofplatforms.

Green Deals (GD-Stadslogistiek, GD-CNG, GD-LNG, GD-Elektrisch rijden, GD-Laadinfrastructuur en GD-Bussen Zero emissie in 2030). Green Deals zijn afspraken tussen de Rijksoverheid en andere partijen (bedrijven, maatschappelijke organisaties of andere overheden) om duurzame plannen te realiseren. Vanuit Artikel 19 is in verschillende Green Deals met betrekking tot het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit geparticipeerd.

Initiëren kennis, onderzoek en ontwikkeling. (Programma Truck van de toekomst, DKTi transport demonstratie, programma stiller op de weg). Vanuit Artikel 19 zijn een aantal (subsidie)programma's gefinancierd om innovaties op het gebied van duurzaam transport en duurzame mobiliteit te stimuleren. Daarnaast is onderzoek zoals 'monitoring duurzame mobiliteit' gefinancierd.

Samenhang van het bredere beleid om transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit te versnellen.

IenM is verantwoordelijk voor het behalen van het sectorale niet-ETS emissieplafond voor verkeer en vervoer (2020).¹⁸⁸ In het thema 'verkeer en vervoer' passen alle maatregelen die gericht zijn op het reduceren van broeikasgasemissies die worden uitgestoten door alle verschillende vervoersmodaliteiten tijdens verplaatsingen over de weg, over het spoor, door het water en in de lucht. Tijdens de doorlichtingsperiode is hiervoor een breed portfolio aan instrumenten ingezet vanuit verschillende begrotingsartikelen. Een deel van het klimaatbeleid verkeer en vervoer is onderdeel van Artikel 19. Gedurende de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 met name ingezet op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie en het versterken van het internationale beleid voor duurzame mobiliteit.

Ook op andere begrotingsartikelen van IenM komt klimaatbeleid voor verkeer en vervoer terug (bijvoorbeeld in Artikel 20 Luchtkwaliteit en 'Beter Benutten' voor maatregelen gericht op gedragsverandering). Daarnaast was er een gedeelde verantwoordelijkheid met het ministerie van Financiën voor het fiscale beleid voor het stimuleren van zuinige voertuigen en viel het beleid gericht op elektrisch rijden en het verdienpotentieel van duurzame mobiliteit onder EZ. Bijvoorbeeld de volgende beleidsinstrumenten gericht op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit zijn in de periode van de doorlichting onder andere begrotingsartikelen ingezet:

- **Gedrag:** campagne bewust gebruikt, het nieuwe rijden (fase 1 tot en met 3), Lean and Green Personal Mobility, Hopper, Ruimte voor de fiets, Slim reisbudget, Lean & Green Logistics, Campagne zuinige banden.
- **Fiscaal beleid:** CO₂-differentiatie leasebijtelling, fiscale vergroening autobelasting en accijnzen, Herfstakkoord 2013, beperking BPM, beperking MRB-voordeel grijs kenteken.
- **Overig:** MJA3-rail, plan van aanpak elektrisch rijden in de versnelling (EZ), sectorconvenant verkeer en vervoer: Duurzaamheid in beweging, Stimuleren CO₂ neutraal OV via concessies, topsectorenbeleid EZ.

In bijlage VI.V hebben we een beschrijving van de aard en samenhang van het bredere beleid gericht op het versnellen van de transitie naar duurzame mobiliteit.

Uitgaven

De totale getraceerde uitgaven in 2016 voor dit beleidsonderdeel bedragen €4.221.599. De grootste uitgavenposten betreffen de Uitvoering van de RED en FQD door NEa (€3.063.000), de uitvoering van de Brandstofvisie (€291.467) en de DKTi (Demonstratieregeling Klimaattechnologieën en -innovaties in transport) transport demonstratie (€278.340). In bijlage I is een overzicht van de uitgaven in 2016 opgenomen. In aanvulling op de uitgaven uit Artikel 19 is gedurende de doorlichtingsperiode veel beleidsinzet gepleegd via de apparaatskosten (jaarlijks ongeveer 13 fte). Onderdeel van de apparaatskosten zijn de uitgaven aan

¹⁸⁸ Zie: Jaarverslag en slotwet 2016, hoofdstuk XII, Artikel 19 (http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233892_15.html).

programma- en onderzoekskosten om samen met stakeholders de Brandstofvisie te bepalen, de afspraken door te rekenen en actie-agenda's op te stellen (in 2016 ongeveer €1 miljoen).

Bovengenoemde uitgaven vanuit Artikel 19 en de samenhangende apparaatskosten vormen een klein deel van de uitgaven aan het totale instrumentarium gericht op het stimuleren van duurzame mobiliteit. Zo is gedurende de doorlichtingsperiode een veelvoud uitgegeven aan het fiscaal stimuleren van duurzame mobiliteit. De korting op autobelastingen voor (semi-)elektrische auto's bedroegen €141,9 miljoen (misgelopen belastinginkomsten).¹⁸⁹ De doeltreffendheid en doelmatigheid van het fiscale instrumentarium is geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting omdat de uitgaven (misgelopen belastinginkomsten) in de doorlichtingsperiode geen onderdeel van Artikel 19 waren. Uit verantwoordingsonderzoek van het Ministerie van Financiën en een onafhankelijke evaluatie¹⁹⁰ blijkt dat zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het fiscale instrumentarium punten van aandacht vormen die wat ons betreft in een doorlichting van het gehele instrumentarium gericht op duurzame mobiliteit aan bod zouden moeten komen.

7.7.3. Onderbouwing doeltreffendheid en doelmatigheid

Beschikbaarheid onderzoeksmateriaal

Er is veel onderzoeksmateriaal beschikbaar waarin ex ante analyses van de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen zijn uitgevoerd. Ook is er onderzoeksmateriaal beschikbaar waarin (prognoses) van het doelbereik worden gemaakt. Daar staat tegenover dat er relatief weinig ex post evaluaties van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten uit Artikel 19 op dit beleidsonderdeel zijn uitgevoerd. Zie bijlage II voor het overzicht van het beschikbare onderzoeksmateriaal.

Doelbereik

De in de begroting geoperationaliseerde indicatoren en kengetallen waren gedurende de doorlichtingsperiode binnen bereik en/of zijn behaald:

- Het doel zoals vastgesteld in het sectoraal emissieplafond verkeer en vervoer voor 2020 van 36 Mton CO₂-equivalenten is binnen bereik (raming: 33,1 Mton).¹⁹¹
- De verplichting van het aandeel hernieuwbare energie in het vervoer (in %) is tussen 2012 en 2016 in alle jaren (nagenoeg precies) gerealiseerd (zie tabel 6.8).¹⁹²

Verplichting	2012	2013	2014	2015	2016
Besluit Hernieuwbare energie vervoer	4,5%	5%	5,5%	6,25%	7%
Realisatie	4,54%	5,05%	5,54%	6,25%	7%

Tabel 7.2: Realisatie aandeel hernieuwbaar in eindverbruik van energie voor vervoer. Bron: Jaarrapportage hernieuwbare energie vervoer 2016 (NEa, 2017).

- Voor 2015 (130 gram CO₂ per kilometer) en 2021 (95 gram CO₂ per kilometer) zijn er verplichte normen voor CO₂-emissie van nieuwe personenauto's in gram CO₂ per kilometer. Nederland voldoet aan deze verplichte norm in 2015. Voor de andere jaren geldt dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuw

¹⁸⁹ Zie: Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Financiën (IX): Paragraaf 3.1 Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's.

¹⁹⁰ Voor inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale stimulering verwijzen we naar: Kok, R. et al. (2014), Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarkontwikkelingen tot 2020. In opdracht van het Ministerie van Financiën, Rotterdam: Policy Research Corporation.

¹⁹¹ Zie: Nationale Energie Verkenning 2016 (ECN, PBL en CBS, 2016).

¹⁹² Zie: Jaarrapportage hernieuwbare energie vervoer 2016 (NEa, 2017).

verkochte voertuigen in Nederland lager is dan het EU gemiddelde en sterker daalde tot 2015. Echter, tussen 2015 en 2016 was in alle EU-landen, behalve in Nederland, sprake van een daling.¹⁹³ Deze daling correspondeert met de vermindering van de CO₂-uitstoot gebonden fiscale stimulerings.

- Hierbij dient te worden opgemerkt dat de realisatie op basis van testwaarden wordt gemeten. Uit onderzoek blijkt dat er verschillen zijn in brandstofverbruik en CO₂-uitstoot tussen test en praktijk. De Europese CO₂-normen hebben betrekking op de CO₂-uitstoot die is gemeten tijdens de Europese typegoedkeuring van auto's. In de praktijk liggen het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot van de auto's gemiddeld hoger dan tijdens de keuring. De afgelopen jaren is het verschil in brandstofverbruik tussen test en praktijk toegenomen, zo blijkt uit onderzoek van TNO¹⁹⁴ en de International Council on Clean Transportation (ICCT).¹⁹⁵ De CO₂-uitstoot van nieuwe auto's is volgens de testwaarden snel gedaald, maar in de praktijk was de afname van de CO₂-uitstoot per kilometer maar ongeveer half zo groot als in de test. Dit komt onder andere omdat autofabrikanten energiebesparende technologie toepassen die tijdens de test tot een grotere besparing leidt dan in de praktijk.

	2012	2013	2014	2015	2016	2021
EU norm	–	–	–	130,0	130,0	95,0
Realisatie EU	132,2	127,0	123,4	119,5	118,1	–
Realisatie NL	118,6	109,1	107,3	101,2	105,9	–

Tabel 7.3: Ontwikkeling CO₂-emissie nieuwe personenauto's in gram CO₂ per kilometer.

- Tot slot blijkt uit de prognoses in de NEV 2017 dat de vastgestelde en voorgenomen afspraken uit het Energieakkoord voor de sector verkeer en vervoer in 2020 naar verwachting leiden tot een energiebesparing van 19 PJ (11-27 PJ). Daarmee is het volgens de onderzoekers waarschijnlijk dat de in het Energieakkoord uitgesproken ambitie om te komen tot een energiebesparing van 15 tot 20 PJ wordt gehaald. De in het Energieakkoord afgesproken CO₂-doelstelling van maximaal 25 Mton in 2030 is volgens de NEV van 2017 niet binnen bereik. Bij het vastgestelde beleid in 2017 bedraagt de geraamde CO₂-uitstoot in 2030 circa 32 Mton.¹⁹⁶ Recent zijn er extra middelen vrijgemaakt voor aanvullende maatregelen in het stimuleren van duurzame mobiliteit om te bijdragen aan het dichten van het vastgestelde gat. De extra middelen zijn terug te vinden op verschillende begrotingsartikelen en worden onder andere ingezet voor onder andere de uitvoering van de Brandstofvisie, DKTI, zuinige banden en zero-emissie stadslogistiek.¹⁹⁷

Oordeelsvorming doeltreffendheid

Het doelbereik van de verschillende instrumenten gericht op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit wordt in onder andere de jaarlijkse NEV gemonitord (op basis van prognoses). De prognoses uit de NEV vormen een belangrijke aanwijzing van de ex ante doeltreffendheid van dit beleidsonderdeel (over de doelmatigheid wordt geen uitspraak gedaan). Immers, volgens de prognoses zijn de doelen van dit beleidsonderdeel binnen bereik dankzij het pakket aan genomen beleidsmaatregelen. Kanttekening hierbij is dat deze prognoses kunnen worden ingehaald door de realiteit of veranderen door wijzigingen in methodologie. Omdat veel van het voorgenomen beleid nog geïmplementeerd moet worden is het nog te vroeg om ex post uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid doen. Wel kan worden

¹⁹³ Zie: Monitoring CO₂ emissions from new passenger cars and vans in 2016 (EEA Report No 19, 2017).

¹⁹⁴ Zie: Update analysis of real-world fuel consumption of business passenger cars based on Travelcard Nederland fuelpass data (TNO, 2014).

¹⁹⁵ Zie: From Laboratory to Road a 2016 update of official and 'real-world' fuel consumption and CO₂ values for passenger cars in Europe (ICCT, 2016).

¹⁹⁶ Nationale Energieverkenning 2016 (ECN, PBL en CBS, 2017).

¹⁹⁷ Zie: Wijziging van de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2018 (incidentele suppletoire begroting inzake Klimaatenvolop regeerakkoord).

geconstateerd dat gedurende de doorlichtingsperiode op een doordachte manier beleid is gemaakt waarbij beleidsopties zijn onderbouwd aan de hand van ex ante onderzoeken (zie bronnenlijst in bijlage II) naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsopties. Dit is een voorwaarde voor doeltreffend en doelmatig beleid.

Veel van de instrumenten en inspanningen onder Artikel 19 waren gericht op het maken van mondiale, Europese en nationale afspraken over doelstellingen voor de verduurzaming van transport en mobiliteit. Van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inspanningen om doelen vast te leggen (bijvoorbeeld CO₂-normen voor nieuw verkochte auto's) zijn geen evaluatieonderzoeken beschikbaar. Wat ons betreft is dit niet verwonderlijk omdat de instrumenten juist gericht zijn op het vaststellen van doelen. Dit is zowel op mondiaal-, EU-, als nationaal niveau gelukt. De vraag of deze doelstellingen bijvoorbeeld ambitieuzer hadden kunnen of moeten zijn is een politieke en laat zich op grond van evaluatieonderzoek niet eenvoudig beantwoorden. Hier kunnen we in het kader van deze doorlichting dan ook geen uitspraak over doen. Wel blijkt uit onderzoek dat het vastleggen van CO₂-normen kosteneffectief beleid is (zie hierna).

De uitwerking en uitvoering van de Brandstofvisie (als onderdeel van de afspraken uit het Energieakkoord) is financieel één van de grootste posten van dit beleidsonderdeel. In het Energieakkoord zijn breed gedragen doelstellingen geformuleerd over de reductie van CO₂-uitstoot en energiebesparing. Om deze doelen te realiseren zijn in het Energieakkoord concrete stappen afgesproken. Omdat de overgang van fossiele brandstoffen (zoals diesel en benzine) naar nieuwe duurzame energiedragers grote veranderingen en onzekerheden met zich meebrengt, hebben partijen op weg naar een gezamenlijke visie op de toekomstige energiemix een onderzoeksconsortium de opdracht gegeven om met betrokken stakeholders scenario's op te stellen hoe de doelstellingen gehaald kunnen worden en wat daarin robuuste beleidsmaatregelen zijn.¹⁹⁸ Op grond van deze inzichten hebben betrokken partijen een visie opgesteld over de wijze waarop de doelstellingen gehaald kunnen worden (de Duurzame brandstofvisie met LEF, 2014).¹⁹⁹ Op grond hiervan is een actie-agenda opgesteld met 250 voorgestelde acties om de doelen uit het Energieakkoord te bereiken.²⁰⁰ Op grond hiervan hebben partijen afspraken over maatregelen in 2015 en 2016 verder uitgewerkt.²⁰¹ In een analyse van de uitwerking van deze afspraken in 2016 wordt geconstateerd dat de uitwerking, implementatie en doorwerking van veel van de (nieuwe) afspraken nog moet plaatsvinden.²⁰² Met deze kanttekening vormen de prognoses uit de NEV een aanwijzing dat de instrumenten die gedurende de doorlichtingsperiode in de Brandstofvisie en actie-agenda in potentie doeltreffend zijn. Daarbij vinden we het positief dat betrokken partijen in gezamenlijkheid een visie hebben opgesteld over de wijze waarop de doelstellingen gehaald kunnen worden en zich hebben gecommitteerd aan concrete doelstellingen. Ook wordt het doelbereik gemonitord zodat bijgestuurd kan worden (de borgingsfunctie van het Energieakkoord). Hiermee zijn belangrijke voorwaarden voor doeltreffend beleid en toekomstige ex post evaluatie gecreëerd. Echter, in de prognoses van de NEV is hier nog niet veel van terug te zien omdat gedurende de doorlichtingsperiode er nog weinig maatregelen zijn omgezet in concreet beleid.

Uit onderzoek blijkt dat twee typen instrumenten van Artikel 19 gedurende de doorlichtingsperiode het meest doeltreffend waren voor het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit.

¹⁹⁸ Zie: <https://www.energieakkoordser.nl/~media/files/energieakkoord/nieuwsberichten/2014/brandstofvisie/scenarios-for-energy-carriers-the-transport-sector.ashx>.

¹⁹⁹ Zie: <https://www.energieakkoordser.nl/~media/files/energieakkoord/nieuwsberichten/2014/brandstofvisie/duurzame-brandstofvisie-met-lef-2e-druk.ashx>.

²⁰⁰ Zie: <https://www.energieakkoordser.nl/~media/files/energieakkoord/nieuwsberichten/2015/20150710-ministerraad-duurzame-brandstofvisie/actie-agenda-duurzame-brandstoffen.ashx>.

²⁰¹ Zie tabel 5.8 op pagina 157 van de Nationale Energieverkenning voor een overzicht van de afspraken uit het Energieakkoord en de besparing binnen de mobiliteitssector die daaruit voortvloeit.

²⁰² Zie: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2016-nationale-energieverkenning-2016_2070.PDF.

Grootste besparing door aanscherping EU-emissienormen. De grootste energiebesparing binnen verkeer en vervoer wordt gerealiseerd door de aanscherping van de Europese CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's (per 2021) en bestelauto's (per 2020). Het effect wordt geraamd op 12 PJ in 2020 (totale besparing op vlak verkeer en vervoer is in 2020 geraamd op 19 PJ).²⁰³ In de doorlichtingsperiode moesten het Europese en nationale beleidskader voor het behalen van het emissiedoel van 25 Mton uitstoot in 2030 nog worden uitgewerkt. Inmiddels is het Europese beleidskader uitgewerkt.²⁰⁴ Vanuit Artikel 19 wordt in EU en mondiaal verband ingezet op het aanscherpen van de CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en bestelauto's. Ook hier dient in aanmerking genomen te worden dat in de praktijk het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot van auto's gemiddeld hoger is dan de testwaarden.

Grote besparing door biobrandstoffen (RED/FQD). Volgens de NEV daalt de CO₂-uitstoot van het binnenlandse verkeer en vervoer tussen 2015 en 2020 naar verwachting met 4% tot 33,1 megaton ondanks de stabilisatie van het energiegebruik. Dit komt volgens de onderzoekers vooral door de toenemende inzet van biobrandstoffen. Er zijn verschillende andere onderzoeken die aantonen dat de inzet van biobrandstoffen in termen van CO₂-reductie effectief is.²⁰⁵ Voor de Nederlandse inzet in het vaststellen van deze Europese afspraken verwijzen we naar paragraaf 6.3, onderdelen CO₂-normen voor vervoer en richtlijn hernieuwbare energie en brandstofkwaliteit.

Oordeelsvorming doelmatigheid

Uit deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat het beleid gericht op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit vanuit Artikel 19 niet structureel op doelmatigheid is geëvalueerd. Wel zijn er op grond van deze beleidsdoorlichting een aantal inzichten over de doelmatigheid van het gevoerde beleid te formuleren:

- Uit onderzoek blijkt dat het EU normbeleid voor CO₂-uitstoot van personenauto's kosteneffectief beleid is.²⁰⁶
- Op basis van de ex ante evaluaties naar de maatregelen volgend uit de Brandstofvisie kan worden geconstateerd dat het in potentie doeltreffende en doelmatige maatregelen zijn. Wel geldt hier dat de maatregelen uit de Brandstofvisie veelal nog niet zijn omgezet in concreet beleid en het derhalve nog te vroeg is om uitspraken te doen over doelmatigheid.

²⁰³ Zie: Nationale Energieverkenning 2017.

²⁰⁴ Voorstel beleidskader: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en/ en onderliggende studies: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en#tab-0-2.

²⁰⁵ Zie: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2016-kostenefficiëntie-van-beleidsmaatregelen-ter-vermindering-van-broeikasgasemissies_1748.pdf en https://www.cedelft.eu/publicatie/mid-term_evaluation_of_the_renewable_energy_directive/1630.

²⁰⁶ Zie: Nationale Energieverkenning 2017.

8. Analyse stimuleren van klimaatrelevant onderzoek

In dit hoofdstuk analyseren we de instrumenten ingezet onder Artikel 19 voor het stimuleren van klimaatrelevant onderzoek gedurende de beleidsperiode 2012 tot en met 2016. We presenteren eerst de conclusie ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleidsonderdeel. Vervolgens geven we een nadere beschrijving van het beleidsonderdeel en onderbouwen we de conclusie aan de hand van de beschikbare inzichten over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten. Hiermee wordt voor dit beleidsonderdeel antwoord gegeven op vragen 8 tot en met 13 uit de RPE.

8.1. Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

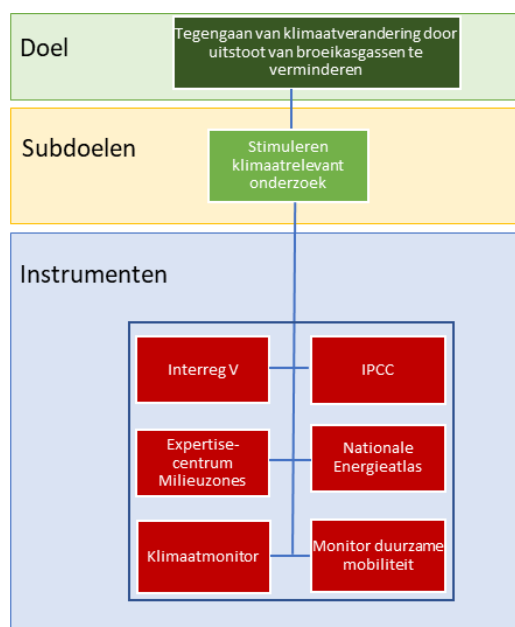
Er is op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal geen oordeel te vellen over de doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven onder Artikel 19 aan het stimuleren van klimaatrelevant onderzoek. Wel kan worden geconstateerd dat vanuit Artikel 19 wordt ingezet op de monitoring van het onderliggende klimaatbeleid in bijvoorbeeld de Klimaatmonitor en de Monitor duurzame mobiliteit. We constateren dat hiermee aan een belangrijke randvoorwaarde om effectief beleid te kunnen maken is voldaan. Immers, door het monitoren van de effecten kan worden bijgestuurd wanneer instrumenten toch niet of slechts beperkt doeltreffend zijn. Monitoring is daarmee voor de uitvoering van de regiefunctie van groot belang (zie hoofdstuk 9 voor de beoordeling van de regiefunctie). In hoeverre de monitoringsgegevens worden gebruikt en of op grond van de monitoringsgegevens is bijgestuurd, is op basis van dit syntheseonderzoek niet vast te stellen.

Er zijn twee kanttekeningen te maken bij bovenstaande constatering. Ten eerste vormen de instrumenten onder dit beleidsonderdeel een fractie van het instrumentarium en de financiering van klimaatrelevant onderzoek. Voor het evalueren van het totale instrumentarium zou een veel bredere analyse nodig zijn. Een dergelijke analyse valt buiten de scope van dit onderzoek. Ten tweede hebben we in Artikel 19 geen uitgaven gevonden die specifiek gericht zijn op klimaatinnovatie. Het Interreg programma is deels gericht op klimaatinnovatie maar de scope van dit programma is veel breder: milieu, transport, innovatiekracht, samenwerking, economische verschillen verkleinen, et cetera. Om het beleid gericht op klimaatinnovatie in beeld te brengen is eveneens een bredere analyse nodig. Instrumenten (deels)gericht op klimaatinnovatie staan op verschillende andere rijksbegrotingen (vaak vanuit energie-innovatie). Bijvoorbeeld innovatieprojecten vanuit de Topsector Energie, de Demonstratie Energie Innovatie (DEI) en Urban Energy (inclusief Aardgasvrije wijken, woningen en gebouwen).

8.2. Beschrijving beleidsonderdeel

In Artikel 19 is geen subdoel geformuleerd dat samenhangt met dit beleidsonderdeel. Wel hebben we in de reconstructie van de beleidstheorie dit beleidsonderdeel opgenomen. Ten eerste omdat in het beleidsartikel verschillende instrumenten zijn opgenomen gericht op het stimuleren van onderzoek op het gebied van klimaat. Ten tweede omdat we op grond van andere stukken zien dat het onderdeel rondom klimaatrelevante

onderzoeken stimuleren onderdeel uitmaakt van de instrumentenmix van het klimaatbeleid.²⁰⁷ Ook in de beleidsplannen van de directie KLG wordt kennisontwikkeling als een belangrijk onderdeel van de strategie genoemd. In een programmaplan van de directie KLG wordt dit als volgt omschreven. *‘Dit doel moet bijdragen aan een groene groei en meer innovatie maatregelen waardoor de mitigatie en adaptatie doelstellingen gehaald kunnen worden. Daarnaast draagt het bij aan de strategie ontwikkeling voor de lange termijn’.*²⁰⁸ Vanuit Artikel 19 worden verschillende onderzoeken en monitoringsactiviteiten gefinancierd (bijvoorbeeld de Klimaatmonitor, de Nationale Energieatlas, deelname aan de IPCC en de Monitor duurzame mobiliteit). Dergelijke onderzoeken en monitoringsgegevens kunnen worden gebruikt om de regiefunctie in het nationale, Europese en mondiale klimaatbeleid te versterken (bijvoorbeeld door de urgentie van de problematiek te onderbouwen). Zoals hiervoor opgemerkt vormen de instrumenten onder dit beleidsonderdeel een fractie van het instrumentarium en de financiering van klimaatrelevant onderzoek. Ook de Nederlandse deelname aan het Interreg programma wordt vanuit Artikel 19 gefinancierd. Dit programma kent een veel bredere scope dan klimaatonderzoek/klimaatinnovatie en sluit daarmee niet één op één aan bij het doel van Artikel 19 (klimaatverandering tegengaan). Wel is klimaatmitigatie één van de onderwerpen waar dit programma zich op richt.



Figuur 8.1: Doel, subdoelen en instrumenten Stimuleren klimaatrelevant onderzoek

Uitgaven

In bijlage I is in het overzicht opgenomen welke uitgaven met het beleid in 2016 gepaard gingen. De totale uitgaven in 2016 voor dit beleidsonderdeel bedragen €2.130.476. Verreweg de grootste uitgavenpost betreft het Interreg programma (opdrachten, subsidies en uitvoering door RVO).

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief over de inzet van het kabinet voor het Klimaatakkoord: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/23/Kamerbrief-over-inzet-kabinet-voor-klimaatakkoord> en het Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen: [http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/2016-ibo-kostenefficiëntie-CO₂-reductiemaatregelen.pdf](http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/2016-ibo-kostenefficiëntie-CO2-reductiemaatregelen.pdf).

²⁰⁸ Zie: Programmaplan "Werk maken van klimaat", 08-07-2015 (INTERN DOCUMENT).

8.1. Onderbouwing individuele instrumenten

Hierna volgt per instrument een beschrijving, en een analyse van de doeltreffendheid van het instrument. Er zijn geen ex post evaluaties of ander onderzoeksmateriaal beschikbaar van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten onder dit subdoel. Veelal gaat het hier om instrumenten die juist gericht zijn op monitoring en evaluatie van het klimaatbeleid dus dit is niet verwonderlijk. Het Interreg V programma loopt nog en er is nog geen (tussentijdse) evaluatie beschikbaar. Wel houdt RVO gegevens bij waaruit de effecten van de Nederlandse deelname aan het programma kunnen worden afgeleid. Voor een overzicht van het beschikbare onderzoeksmateriaal verwijzen wij naar Bijlage II.

Interreg V

Interreg is een Europese subsidieregeling waarin partijen uit meerdere landen samenwerken op het terrein van innovatie, duurzaamheid, bereikbaarheid en regionale gebiedsontwikkeling. Vanuit Artikel 19 wordt de deelname van Nederlandse organisaties aan de transnationale en interregionale programma's van Interreg bevorderd. Deze subsidiëring gebeurt via de PSR-regeling (projectstimulering) en via de CETSI-regeling. Daarnaast werd de financiering vanuit Artikel 19 ook ingezet voor beleidscoördinatie (deelname aan bijvoorbeeld Europese programmavergaderingen), projectadvisering door medewerkers van RVO en communicatie (het uitdragen van de programma's en de nieuwe programma-regels onder nationale doelgroepen). Opgemerkt dient te worden dat de scope van het Interreg programma breder is dan het doel van Artikel 19 'klimaatverandering tegengaan'. Vanaf Interreg V (looptijd 2014-2020) is klimaatverandering (waaronder mitigatie) wel specifiek onderdeel van het programma. Het programma loopt nog en er is nog geen tussentijdse evaluatie of ander onderzoeksmateriaal beschikbaar van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrument. Wel zijn er vanuit RVO monitoringsgegevens over de Nederlandse deelname beschikbaar. Uit de meest recente gegevens blijkt dat de 10 projecten met Nederlandse deelname op het gebied van het thema klimaatverandering €16,8 miljoen subsidie hebben ontvangen. In totaal doen in deze tien projecten 27 Nederlandse partners mee waarvan twee *lead partners* (trekkers van projecten).²⁰⁹ De projecten richten zich zowel op mitigatie als adaptatie. In de rapportage van RVO zijn verschillende indicatoren opgenomen waaruit blijkt dat de Nederlandse deelname effectief is. Zo is het thema klimaatverandering in termen van toegekende subsidie het belangrijkste thema van de Nederlandse Interreg deelname. Ook is in 2016 een derde van de Nederlandse projectaanvragen goedgekeurd. Dat is het dubbele van het Europese gemiddelde. Tot slot staat Nederland op de achtste plaats (van de 30) gelet op het aantal aanvragers en op de vierde plaats wat betreft het aantal lead partners. Dit zijn aanwijzingen dat de Nederlandse deelname aan het Interreg programma goed verloopt, in hoeverre dit bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering is vooralsnog niet bekend.

Deelname IPCC

Vanuit Artikel 19 worden een deel van de Nederlandse deelname aan het IPCC) gefinancierd. Het IPCC is een intergouvernementele organisatie van de Verenigde Naties. Het IPCC zorgt ervoor dat beleidsmakers over relevante en actuele informatie uit het wetenschappelijke onderzoek rondom klimaatverandering kunnen beschikken. Doel van het klimaatpanel IPCC is de beschikbare kennis op het gebied van klimaat, klimaatverandering en de gevolgen daarvan in kaart te brengen en in rapporten samen te vatten. Ook veel Nederlandse onderzoekers (onder andere vanuit het KNMI en RIVM, eveneens gefinancierd vanuit Artikel 19) werken mee aan deze rapporten. Nederland is vertegenwoordigd in het IPCC. De landen, vertegenwoordigd door departementen en kennisinstituten, bepalen de koers: welke rapporten er gemaakt worden, de inhoudsopgave van die rapporten, de gewenste timing en ze stellen uiteindelijk de samenvattingen voor de beleidsmakers vast. De Nederlandse inbreng in het IPCC werd voorbereid door de interdepartementale IPCC coördinatiegroep, die in 2018 bestaat uit vertegenwoordigers uit het Ministerie van EZK en het Ministerie van

²⁰⁹ Bron: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/02/INTERREG-Life-CEF%20Rapportage.pdf>.

IenW. Het IPCC heeft een grote invloed op het mondiale klimaatbeleid, waarvan het Europese en uiteindelijk het Nederlandse klimaatbeleid weer een afgeleide is.

Monitor duurzame mobiliteit

Vanuit Artikel 19 worden de trends en ontwikkelingen op het gebied van duurzame mobiliteit gemonitord. In 2013 en 2014 via de straatbeeldmonitor van Rijkswaterstaat Leefomgeving. Aan de hand van straatbeeldindicatoren, zoals (de groei van) het aantal voertuigen op alternatieve brandstoffen, werd het straatbeeld van duurzame mobiliteit in de praktijk zichtbaar gemaakt. Beleidsmedewerkers bij ministeries kunnen op basis van deze informatie het beleid zo nodig bijstellen en geschikte communicatie-onderwerpen bepalen. Vanaf 2015 is deze straatbeeldmonitor opgegaan in de monitor van de Brandstofvisie.

Het Expertisecentrum MilieuZones (ECMZ)

Doel van dit expertisecentrum is om gemeenten en bedrijfsleven te adviseren over de eventuele invoering van een milieuzone specifiek gericht op vrachtverkeer. Het ECMZ gaat in die functie enkele keren per jaar langs bij de gemeenten die een milieuzone hebben ingevoerd om informatie in te winnen en te delen en vooral ook bij gemeenten die serieus overwegen om een milieuzone in te voeren en/of al bezig zijn met de invoering.

De Nationale Energieatlas

De Nationale Energieatlas is gefinancierd vanuit het ministerie van IenM, het ministerie van EZ, Netbeheer Nederland en negen gemeenten en regio's. De atlas wordt beheerd door het RIVM. De atlas is met name gericht op energie (restwarmte, windenergie, zonne-energie, geothermie, et cetera). Door combinaties van kaarten te maken kan gezocht worden naar de lokaal meest gunstige verduurzamingsopties. Voorbeelden zijn kaarten over energieverbruik per huishouden of bedrijf, mogelijke locaties voor zonnepanelen op gebouwen en het hoogspanningsnet in Nederland.

De Klimaatmonitor

Een monitoringportaal van het Rijk waarin gegevens voor de monitoring van lokaal- en regionaal klimaat- en energiebeleid worden gepresenteerd. De Klimaatmonitor brengt gemiddeld ongeveer 90% van het finale energiegebruik en de opwekking van hernieuwbare energie per gemeente in beeld. Het energiegebruik is onder andere gebaseerd op de meterstanden van gas- en elektriciteitsmeters. De Klimaatmonitor rekent deze energiegebruiken om naar CO₂-uitstoot. Daarnaast bevat de Klimaatmonitor onderliggende indicatoren op gemeente-, wijk- en buurtniveau. Voorbeelden zijn de trends in geregistreerde zonnepanelen, elektrische voertuigen, laadpalen en energielabels van woningen en utiliteitsbouw. De gegevens worden jaarlijks geactualiseerd en weergegeven in de meest recente gemeente-indeling. Lokale overheden en andere partijen maken gebruik van deze monitor bij analyses en opstellen van plannen.

9. Regie van het klimaatbeleid

In voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende beleidsonderdelen en onderliggende instrumenten van Artikel 19 geanalyseerd. Een belangrijk onderdeel van Artikel 19 is daarmee nog onderbelicht gebleven, namelijk de regie van het klimaatbeleid. In dit hoofdstuk beschrijven wij de regierol van de directie KLG en geven wij ons oordeel over de doeltreffendheid van deze regierol.

9.1. Klimaatbeleid kan niet zonder regie

Klimaatproblematiek is bij uitstek grensoverschrijdend. De klimaatimpact van nationale CO₂-uitstoot houdt niet op bij de grens. Aan de andere kant worden broeikasgassen ook over de grens uitgestoten. Veel klimaatbeleid kent dan ook een internationale context: nationale klimaatdoelstellingen en nationaal klimaatbeleid zijn een direct of indirect gevolg van internationale of Europese besluitvorming. Naast de internationale en nationale dimensie kent het klimaatbeleid ook een sectorale dimensie. Dat uit zich bijvoorbeeld doordat de emissiedoelen voor niet-ETS emissies op de begroting van Artikel 19 zijn gesteld voor de sectoren industrie en energie, verkeer en vervoer, gebouwde omgeving, land- en tuinbouw en (resterende) overige broeikasgassen. Het uit zich ook doordat veel klimaatbeleid specifiek of met name gericht is op doelgroepen binnen een specifieke sector, zoals de industrie (ETS), bedrijven (WMB), huishoudens (salderingsregeling), leaserijder/automobilist (accijnzen, autobelastingen en –bijtelling) of energiebedrijven (SDE+). Deze combinatie van deze internationale, nationale en sectorale dimensies betekent dat er behoefte is aan coördinatie en regie.

Op de begroting van Artikel 19 is deze coördinatiefunctie als volgt omschreven:

- De coördinatie van de Nederlandse inzet in internationaal kader bij de vaststelling van normen en plafonds, de vertaling daarvan naar Nederlandse wet- en regelgeving en de verdeling van doelstellingen over sectoren en milieuthema's. De doelen en normen hebben betrekking op het reduceren van CO₂-emissies, op brandstofkwaliteit, op productie en inzet van duurzame biobrandstoffen, op de mondiale uitfasering van ozonlaagafbrekende stoffen en van gefluorideerde broeikasgassen en op de handel in CO₂-emissierechten (ETS).
- Het door Nederland nakomen van de (onder andere) in UNFCCC en EU-verband gemaakte afspraken over het reduceren van emissies van CO₂ en overige broeikasgassen. De uitvoering van het emissiehandelssysteem waaronder het toewijzen en het doen veilen van CO₂-emissierechten. Tevens zijn er CO₂-reductiedoelstellingen voor het Rijk en voor het Ministerie van IenM.

De directie KLG heeft de regie uitgevoerd om deze coördinatie vorm te geven. In het kader van deze beleidsdoorlichting beschrijven we de wijze waarop de directie de regiefunctie heeft ingevuld. Daarnaast beoordelen we de doeltreffendheid. In hoofdstuk 10 doen we aanbevelingen richting de toekomst.

Omdat er geen samenhangende beschrijving is van de regierol en bijbehorende activiteiten, is door de onderzoekers, de directie KLG en ambtenaren van diverse ministeries een forse inspanning verricht om informatie over de regierol te vergaren. Het gaat dan om interviews met beleidsmedewerkers van de directie KLG, aangevuld met antwoorden op een schriftelijke vragenlijst. Daarnaast hebben we per beleidsdomein waarop de regierol van toepassing was een interview gevoerd, zodat het beeld van de directie KLG aangevuld wordt met het beeld vanuit het ontvangende perspectief. Tot slot hebben we zoveel mogelijk openbare

bronnen – zoals Kamerbrieven, rapporten en verslagen van Europese vergaderingen - bij de analyse betrokken, om de informatiebasis zoveel mogelijk te objectiveren.

9.2. Beschrijving regierol directie KLG

We beschrijven ten eerste het politieke mandaat waarbinnen de directie KLG regie heeft gevoerd. Daarna gaan we in op de regiefunctie in de context van internationale beleidsvorming. Vervolgens behandelen we de regiefunctie bij nationaal beleid. We sluiten af met de invulling van de regiefunctie als het gaat om het monitoren en evalueren van (de voortgang van) beleid.

9.2.1. Mandaat en beschrijving regiefunctie

De regiefunctie is grotendeels afhankelijk van het politiek mandaat waarbinnen de directie KLG de regie voerde. Hieronder omschrijven we dit mandaat en de ontwikkelingen die gedurende de beleidsperiode van invloed zijn geweest op dit mandaat.

Het mandaat

Het mandaat van de regiefunctie wordt ontleend aan het regeerakkoord van het tweede Kabinet Rutte, voor de periode 2012-2016 ('Bruggen Bouwen'²¹⁰) en de op basis van dat regeerakkoord opgestelde Klimaatagenda 'weerbaar, welvarend en groen'.²¹¹ Het regeerakkoord 2012-2016 kent geen aparte klimaatparagraaf. Wel komt het klimaatbeleid aan de orde in de paragraaf 'duurzaam groeien en vernieuwen'. Daarin staat geen nationaal doel voor de besparing van CO₂-uitstoot. Het beleid is verder uitgewerkt in de Klimaatagenda. Hierin staan twee concrete doelen genoemd waarop is gestuurd binnen de regiefunctie: een nationale reductie van 16% CO₂-uitstoot voor niet-ETS sectoren in 2020 ten opzichte van 2005²¹² en het inzetten op een EU-doelstelling van ten minste 40% reductie CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990. Zolang het 2020-doel voor niet-ETS emissies binnen bereik bleef, zag de directie geen noodzaak om hierop per sector bij te sturen. In de begroting (2016) van Artikel 19 staat dit als volgt verwoord: *'In de kabinetsaanpak klimaatbeleid op weg naar 2020 heeft het kabinet afgesproken dat indien in een sector tegenvallers optreden die samenhangen met (de uitvoering van) het beleid van het ministerie, de verantwoordelijke bewindspersoon in beginsel compenserende maatregelen neemt. Wanneer is aangetoond dat (alle) binnen de sector mogelijke compenserende maatregelen veel duurder zijn dan de oorspronkelijke maatregelen, zal het kabinet zoeken naar alternatieve kosteneffectieve maatregelen – binnen de beschikbare middelen – in andere sectoren. Vervolgens zal het kabinet een besluit nemen en de Tweede Kamer hierover informeren. Is er een tegenvaller die niets van doen heeft met tegenvallende beleidseffecten, dan volstaat het verschil van 7,5 Mton tussen het doel van 104,5 en de raming van 97 om deze tegenvaller op te vangen.'* Waar de sectorale ramingen overschrijdingen lieten zien, werd dat vooral veroorzaakt door nieuwe aannames over met name economische ontwikkelingen en monitoringsverbeteringen sinds het afspreken van de sectordoelen. Van tegenvallers die door het beleid werden veroorzaakt, was niet of nauwelijks sprake. De ruimte voor interventie richting concreet klimaatbeleid van andere ministeries moest weer worden opgebouwd. Binnen het eerste Kabinet Rutte was er een duidelijke afspraak dat er zo min mogelijk interventie plaatsvond richting andere ministeries. Interventie lag zeker in de beginperiode van het tweede Kabinet Rutte zeer gevoelig.²¹³ Er was een duidelijk mandaat om een nieuw doel op EU-niveau voor 2030 te stellen en in te zetten op een reductiepercentage van ten minste 40%²¹⁴. De lobby

²¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

²¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/rapporten/2013/10/04/klimaatagenda-weerbaar-welvarend-en-groen>.

²¹² Zie voetnoot 20 op p. 19 van de Klimaatagenda "weerbaar, welvarend en groen".

²¹³ Bron: antwoorden op vragen over regiefunctie.

²¹⁴ Zie Kamerbrief 21 501-08.

hiervoor vond andere plaats via de Green Growth Group. Zie voor een verdere uitwerking van hoe dit mandaat is ingezet de passage over regiefunctie op internationaal beleid (paragraaf 9.2.2).

De regiefunctie was niet geëxpliciteerd. Dat wil zeggen dat, naast hetgeen vermeld is in het kader van de doelen en passages op de begroting van Artikel 19 en de klimaatagenda, geen samenhangende beschrijving is van wat de regiefunctie inhield.²¹⁵ Het ontbreken van een dergelijke beschrijving werd zowel door verschillende gesprekspartners van de beleidsdomeinen waarop de regiefunctie van toepassing was als door de regisserende directie ervaren als een gemis: het was voor hen onduidelijk wat er verwacht werd c.q. wat er verwacht kon worden. Volgens de gesprekspartners uit de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was, werd de kracht waarmee de regiefunctie kon worden uitgevoerd mede beperkt doordat het klimaatbeleid onder de directe verantwoordelijkheid viel van een Staatssecretaris, terwijl bijvoorbeeld het energiebeleid onder de directe verantwoordelijkheid viel van een Minister op een ander Ministerie. Het mandaat werd ook ingeperkt doordat het ministerie waaronder de regiefunctie viel zelf weinig instrumentarium had om inhoud te geven aan het klimaatbeleid. Dat was anders voor het klimaatbeleid op het gebied van verkeer en vervoer; volgens sommige gesprekspartners hielp het feit dat klimaat en mobiliteit onder hetzelfde ministerie vielen bij het formuleren van een ambitieuze doelstellingen voor het klimaatbeleid in de sector mobiliteit.

Ontwikkelingen van invloed op het mandaat

We hebben twee ontwikkelingen geïdentificeerd die de regiefunctie hebben versterkt.

In juni 2015 deed de rechtbank uitspraak in de rechtszaak die Urgenda tegen de Staat had aangespannen. De rechtbank verplichtte de Staat om in 2020 een broeikasgasreductie van 25% te realiseren (ten opzichte van 1990). Het vonnis werd meteen van kracht. Door deze rechterlijke uitspraak en het feit dat er extra maatregelen genomen moesten worden om aan het vonnis te voldoen, kreeg de regiefunctie van KLG opeens meer 'gewicht'.²¹⁶ Dit wordt herkend door de gesprekspartners uit de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was. Om in 2020 aan de Urgenda uitspraak te kunnen voldoen, waren extra maatregelen nodig. Daarmee had de directie KLG een sterk argument om andere departementen tot (aanvullende) actie aan te zetten. Dit resulteerde in meer sturing op (de inhoud van) brieven over de Nationale Energieverkenningen,²¹⁷ de Voortgangsrapportages van het Energieakkoord en de sluiting van kolencentrales,²¹⁸ omdat die mede in het teken stonden van het realiseren van het vonnis van de rechtbank. Het Interdepartementale Beleidsonderzoek CO₂ (IBO CO₂), van april 2016, is opgesteld om de kosteneffectiviteit te onderzoeken van beleidsmaatregelen gericht op klimaatdoelen. In het onderzoek zijn ook maatregelen meegenomen vanwege de Urgenda-zaak.²¹⁹

In december 2015 werd het klimaatakkoord van Parijs gesloten. De afspraken die 195 landen hier met elkaar maakten waren (veel) ambitieuzer dan iedereen voor mogelijk had gehouden.²²⁰ Dit heeft ook bijgedragen aan de versterking van de regiefunctie. Ook dit wordt herkend door de gesprekspartners uit de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was. Het Klimaatakkoord van Parijs had vrijwel direct effect op het mandaat waarmee de regiefunctie werd uitgevoerd en de mate waarin regie werd geaccepteerd door de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was. Een voorbeeld is de publicatie van het energierapport dat gaat over de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening.²²¹ De energievoorziening is het domein waarop het ministerie van EZ regie voerde. Het rapport zou volgens de oorspronkelijke planning eind december 2015 gepubliceerd worden. Deze planning is aangehouden, om het Klimaatakkoord van Parijs

²¹⁵ Bron: antwoorden op vragen over de regiefunctie.

²¹⁶ Bron: antwoorden op vragen over de regiefunctie.

²¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/14/Kamerbrief-evaluatie-Energieakkoord-en-nationale-energieverkenning-2016>.

²¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/19/Kamerbrief-kolencentrales-in-nederland>.

²¹⁹ Hierin zijn nieuwe, mogelijk aanvullende maatregelen meegenomen, mede gelet op de Urgenda-zaak.

²²⁰ Later tekenden ook Nicaragua en Syrië, waardoor het aantal tekende landen op 197 kwam (naast de EU). Na het uittreden van de VS staat de teller op 196 landen die het verdrag hebben geratificeerd.

²²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/18/energiebericht-transitie-naar-duurzaam>.

begin januari nog in het Energierapport te kunnen verwerken. Daarna hebben de Energiedialoog en de Energieagenda mede in het teken gestaan van 'Parijs'. In de Energieagenda is voor het eerst geconcludeerd dat er, bovenop Europees beleid, aanvullend nationaal beleid nodig was om op een kosteneffectieve manier de doelen van Parijs te kunnen realiseren. Een ander voorbeeld is de Kamerbrief over de appreciatie en vervolgstappen van het VN Klimaatverdrag.²²² In deze brief, verstuurd namens het Kabinet door de Staatssecretaris van IenM, wordt energiebeleid geplaatst in het licht van klimaatbeleid en worden de contouren van het klimaatbeleid op de langere termijn geschetst.

9.2.2. Regiefunctie op internationaal beleid

De Nederlandse inbreng in het internationale beleid was erop gericht om het internationaal klimaatbeleid te versterken.²²³ We beschrijven hierna de regiefunctie van KLG richting de EU en richting het proces om te komen tot internationale verdragen:²²⁴

- Bij nieuwe Europese Commissievoorstellen ontwikkelde de directie KLG de aanzet voor een BNC-fiche (Beoordeling nieuwe commissievoorstellen) en zorgde voor afstemming met andere departementen in het zogenaamde interdepartementale dossierteam.²²⁵ Hierin kwamen de EU-dossiers voor de verschillende onderwerpen op het gebied van klimaat (bijvoorbeeld ETS, voertuignormen, EPBD, LULUCF) aan de orde. Dit dossierteam stond onder gedeeld voorzitterschap van de ministeries van IenM (directie KLG) en EZ (directie Energie en Innovatie). In de daarop volgende fase van onderhandelingen over het bijgestelde Commissievoorstel maakte KLG instructies en stemde deze af via de interdepartementale CIM (Coördinatie Internationaal Milieubeleid). Samen met EZ zette KLG kennisvragen uit bij Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en ECN.^{226 227} Als voorbereiding op behandeling van het bijgestelde Commissievoorstel in de EU-raden, werd een geannoteerde agenda besproken met de Tweede Kamer. Afstemming over geannoteerde agenda's voor de EU-Raden en CoCo (Coördinatiecommissie Europese Integratie- en Associatieproblemen) conclusies vonden plaats via de teams van de ministeries die de Milieuraad en Transportraad voorbereiden.²²⁸
- Specifiek voor ETS was er een periodiek afstemmingsoverleg onder voorzitterschap van IenM met de betrokken ministeries, NEa en PBL. Ook was er periodiek overleg met partners uit het Energieakkoord (met name Nederlandse industrie).
- In mondiaal kader leverde de directie KLG sinds eind 2015 de hoofdonderhandelaar/delegatieleider namens Nederland. De Europese Unie onderhandelt in het kader van internationale klimaatakkoorden als één. Het is daarom belangrijk dat de Nederlandse standpunten in de onderhandelingspositie van de EU tot uitdrukking komen. KLG/de hoofdonderhandelaar voert in EU-context namens Nederland het woord. De Nederlandse inzet wordt voorafgaand aan de COP door de Ministerraad vastgesteld.²²⁹
- Naast deze ambtelijke afstemming zijn er bijvoorbeeld in het kader van de onderhandelingen over het Parijsakkoord bijeenkomsten georganiseerd met externen.
 - Voor een groot deel van de periode die de beleidsdoorlichting beslaat had klimaat politiek gezien minder gewicht dan belangen als economie, concurrentievermogen, energiebesparing of sociale

²²² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/19/21e-conferentie-van-partijen-cop21-bij-het-vn-klimaatverdrag-appreciatie-en-vervolgstappen>.

²²³ Dit is niet nader geoperationaliseerd.

²²⁴ Hierbij besteden we meer aandacht aan de vorming van EU-beleid dan aan mondiaal beleid, omdat 1) de directie KLG een mandaat richting de vorming van het EU-raamwerk voor klimaatbeleid in 2030, en 2) de inbreng van Nederland bij mondiale afspraken moeilijker is te achterhalen omdat de EU-lidstaten bij bijvoorbeeld het Parijsakkoord als 1 stem gelden.

²²⁵ Directie Internationaal is verantwoordelijk voor de interdepartementale coördinatie bij de EU-beleidsvorming (CoCo, BNC, EU raden).

²²⁶ Bron: antwoorden op vragen regiefunctie.

²²⁷ Zie bijvoorbeeld de studie: <http://www.pbl.nl/publicaties/eu-doelen-klimaat-en-energie-2030-impact-op-nederland> en <http://www.pbl.nl/publicaties/effort-sharing-regulation-gevolgen-voor-nederland>.

²²⁸ Deze vertonen aanzienlijke personele overlap met de dossierteam.

²²⁹ Bron: antwoorden op vragen regiefunctie.

belangen. Daardoor was het vaak lastig om de klimaatinzet in andere EU-raden dan de Milieuraad te borgen, wanneer deze belangen niet parallel liepen aan de klimaatinzet.²³⁰ Bij het BNC-fiche over de mededeling Energie Unie²³¹ wordt integratie van de energiemarkten gepositioneerd als het middel om klimaatverandering tegen te gaan. De nadruk ligt echter op de markten, niet op de emissies. Ten tijde van het schrijven van dit fiche was er ook nog geen draagvlak (bij de politiek en de ambtelijke leiding) om een andere balans te leggen. De inbreng in de Energieraad op alle onderwerpen gerelateerd aan de Energie Unie is dan ook lange tijd primair vanuit de marktbelangen gedreven waarbij klimaat een ondergeschikte rol speelde.²³²

Uit de hoofdstukken in deze doorlichting over het Mondiale en Europese klimaatbeleid (hoofdstukken 5 en 6) kan worden vastgesteld dat het Kabinet over het algemeen tevreden is over de effectiviteit van de eigen inzet: de onderhandelingsdoelen worden behaald. Aanvullend op de analyse in die hoofdstukken vermelden we hier nog specifiek over de regiefunctie:

- Met betrekking tot de onderhandelingen over het Parijsakkoord heeft de directie KLG elementen aangeleverd voor de Nederlandse onderhandelingsinzet.²³³ Deze zijn deel gaan uitmaken van het Kabinetsstandpunt dat het kader vormt voor de Nederlandse inzet. Het uiteindelijk afgesloten akkoord voldoet op hoofdlijnen aan alle elementen van de Nederlandse inzet: het behelst zowel mitigatie als adaptatie, en bevat een lange termijn visie om in de tweede helft van de eeuw klimaatneutraliteit te realiseren.
- Daarnaast staat in de onder regie van de directie KLG opgestelde Klimaatagenda de Kabinetsinzet voor het ETS genoemd (hogere prijsprikkel door backloading en een aanscherping van het EU-ETS plafond). Beide zijn inmiddels omgezet in een aanscherping van de EU-ETS wetgeving.

Een belangrijk onderdeel van het mandaat van de regiefunctie heeft betrekking op het realiseren van een ambitieus EU-doel voor emissiereductie in 2030:

- Uit de kabinetsreactie op de mededeling van de Europese Commissie over het raamwerk voor het klimaat- en energiebeleid 2020-2030 kunnen we afleiden dat Nederland bij de Commissie heeft aangegeven dat een reductiedoelstelling van 40% de minimale uitkomst van de besluitvorming moet zijn.²³⁴
- Nederland heeft zijn inzet kracht bijgezet door met collega's uit twaalf andere lidstaten (de Green Growth Group) een verklaring uit te brengen waarin steun wordt uitgesproken voor een emissiereductie van ten minste 40%.²³⁵ De Green Growth Group heeft hierover een verklaring afgegeven, die mede door Nederland als lid van de groep is ondertekend²³⁶
- De inzet van Nederland via de Green Growth Group mede heeft bijgedragen aan het vaststellen van het 40%-reductiedoel in het kader van het EU-2030 energie- en klimaat raamwerk. Elementen van deze verklaring zijn onder andere terug te zien in de aangenomen conclusies van de Europese Raad van 20/21 Maart 2014²³⁷ en 23/24 oktober 2014.²³⁸

²³⁰ Bron: antwoorden op vragen regiefunctie.

²³¹ kamerstuk 22112 nr 1952.

²³² Bron: antwoorden op vragen regiefunctie.

²³³ Bron: antwoorden op vragen regiefunctie.

²³⁴ Zie Kamerbrief 33 858, nr. 2.

²³⁵ Zie Kamerbrief 21 501-08, nr. 506.

²³⁶ <https://www.government.nl/documents/discussion-documents/2014/03/03/joint-statement-green-growth-group-ministers-on-a-climate-and-energy-framework-for-2030>.

²³⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/en/pdf#page=8>.

²³⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/en/pdf>.

9.2.3. Regiefunctie op nationaal beleid

De regie op het nationale beleid richtte zich op twee sporen: de 20/20/20-doelstellingen met betrekking tot niet-ETS emissies en de voorbeeldfunctie van het Rijk. Binnen het hierboven geschetste mandaat heeft er in de periode van de doorlichting geen bijsturing plaatsgevonden gericht op sectoraal beleid voor het behalen van de doelen met betrekking tot niet-ETS emissies, ondanks dat het doelbereik voor bijvoorbeeld de sector landbouw eenmaal in gevaar is geweest.²³⁹ De reden die de directie hiervoor aangeeft, is dat het nationale niet-ETS doel niet in gevaar is geweest. Daardoor was er geen ruimte binnen het mandaat van de regiefunctie om bij te sturen.

Ook uit de volgende twee voorbeelden blijkt dat terughoudend werd omgegaan met interventies richting andere ministeries, ondanks dat er, redenerend vanuit het regeerakkoord, ruimte zou zijn geweest om de discussie aan te gaan over ambities in het Energieakkoord.

- In het Energieakkoord is afgesproken dat het percentage hernieuwbaar in 2020 op 14% ligt;²⁴⁰ het 16%-doel ligt op 2023. In het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' staat een doelstelling van 16% in het jaar 2020;
- In het Energieakkoord staan geen afspraken over de energiebesparing in de gehele utiliteitsbouw (gebouwde omgeving).²⁴¹ In het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' staat expliciet genoemd dat energiebesparing bij kantoren, scholen en andere gebouwen wordt bevorderd.²⁴²

Mede als deel van de regiefunctie geeft de overheid het goede voorbeeld, door te werken aan de klimaatimpact van het eigen ministerie en het Rijk.²⁴³ Het achterliggende idee is tweeledig: ten eerste werd beoogd dat de verduurzaming zou leiden tot een reductie van CO₂. Ten tweede zou dit de geloofwaardigheid van de overheid in klimaatdossiers doen toenemen, en zou het voorbeeldgedrag van de markt kunnen stimuleren.²⁴⁴ De lange termijn ambitie van het Ministerie van IenM was om in 2030 klimaat- en energieneutraal te zijn. Daarnaast stonden instrumenten binnen het beleidsdomein 'Samenleving betrekken' (zie paragraaf 6.5) in het teken van de regiefunctie. Deze instrumenten zijn primair gericht op het bereiken van CO₂-reductie. Een secundair doel was het vergroten van het mandaat uit de samenleving voor klimaatbeleid.²⁴⁵ Wat betreft het 2030-doel is voor het eerst een sector-overschrijdende ex ante studie uitgevoerd naar de kosten van de bijdrage die Nederland kan leveren aan het behalen van het Europese 40%-doel en de vraag of er realistische en kosteneffectieve pakketten van maatregelen te vormen zijn.²⁴⁶ De regiefunctie werd planmatig ingevuld door doelbereik te meten op basis van monitoringsgegevens van PBL en RIVM, later gebundeld en geharmoniseerd in de NEV. De betreffende medewerkers van de directie KLG waren zelf

²³⁹ Dit uitte zich bijvoorbeeld in het afzien van acties gericht op bijsturing toen er een risico ontstond dat de 2020-doelstelling voor niet-ETS emissies van de sector niet gehaald dreigde te worden. Er ontstond een risico dat de doelstelling voor niet-ETS emissies in de landbouw niet gehaald zou worden naar aanleiding van de opwaartse bijstelling van de global warming potential van Methaan (in de NEV 2015). Doordat ook de uitstoot in 1990 en 2005 opwaarts werd bijgesteld, werden nationale reductiepercentages die van belang zijn in verband met EU- en Kyoto-doelen juist wel (ruimer) gehaald. Tevens kwam het bereik van het nationale doel voor uitstoot van niet-ETS emissies niet in gevaar door reducties in andere sectoren, wellicht mede dankzij de nasleep van de economische crisis.

²⁴⁰ Dit is de verplichting voor Nederland vanuit de RED.

²⁴¹ In het Energieakkoord wordt in de paragraaf "perspectieven en doelstellingen" voor de utiliteitsbouw slechts verwezen naar de Wet milieubeheer. Wel vloeiden er uit het Energieakkoord enkele specifieke maatregelen voort gericht op bijvoorbeeld scholen (greendeal).

²⁴² De letterlijke tekst luidt: Ook voorkantoren, scholen en andere gebouwen wordt energiebesparing via energiebedrijven op deze wijze bevorderd.

²⁴³ Zie o.a. pagina 25 van de Klimaatagenda

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/rapporten/2013/10/04/klimaatagenda-weerbaar-welverend-en-groen>.

²⁴⁴ Programmaplan "Werk maken van klimaat" (08-07-2015) (INTERN).

²⁴⁵ Bron: interview medewerkers KLG.

²⁴⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/09/rapport-ibo-kostenefficiëntie-CO2-reductiemaatregelen>.

verantwoordelijk om richting andere departementen te volgen of zij op koers bleven met het beleid en de maatregelen om het niet-ETS doel voor 2020 te halen.²⁴⁷

9.2.4. Regiefunctie monitoren, leren en evalueren

In deze paragraaf behandelen we de regie op de monitoring en evaluatie van het brede klimaatbeleid, en de mate waarin dit is geëvalueerd en bijgesteld. De directie KLG heeft de regie op de totstandkoming van monitorinformatie ten behoeve van internationale rapportages en nationale informatievoorziening gevoerd. Met de internationale rapportages werd voldaan aan rapportageverplichtingen vanuit Europese regelgeving of internationale verdragen. Voor alle monitoringsinformatie geldt dat die gebruikt werden om inzichtelijk te maken of klimaatdoelen binnen bereik zijn. De waarde van deze informatie wordt breed erkend. In de periode 2012-2016 zijn diverse monitoringstudies, ex ante emissieramingen en ex ante studies naar de kosteneffectiviteit van reductiemaatregelen gepubliceerd.

- Voorbeelden van monitoringstudies en ex ante emissieramingen zijn de referentieraming van het PBL (2012),²⁴⁸ de CBS Klimaatmonitor en de verschillende jaargangen van de NEV. Met de NEV komt eenduidige monitoringsinformatie beschikbaar die is gebaseerd op een geharmoniseerde methode.
- Voorbeelden van ex ante studies naar de (kosten)effectiviteit en effecten van reductiemaatregelen zijn de MKBA (Maatschappelijke kosten- baten analyse) van het klimaatbeleid (ECN & SEO, 2012), de inschatting van de effecten van het Energieakkoord (PBL, 2013),²⁴⁹ de notitie Verkenning mogelijke klimaatmaatregelen Lokale Klimaatagenda (ECN & PBL, 2013), de studie naar de effecten van de EU-doelen klimaat en energie 2030 (ECN, PBL, 2014)²⁵⁰ en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de kosteneffectiviteit van maatregelen gericht op Klimaatdoelen (2016) en de bijlage van PBL/ECN (2016).

Naast deze studies zijn diverse individuele instrumenten geëvalueerd, onder andere in het kader van de RPE. In de periode is één ex post studie uitgevoerd naar het Nederlandse klimaatbeleid (CE Delft & IVM, 2012), in opdracht van de Tweede Kamer.²⁵¹ In de studie wordt het Nederlands klimaatbeleid vanaf de jaren 1989 tot 2012 geëvalueerd. Daarnaast is er voor de sector gebouwde omgeving een ex post evaluatiestudie uitgevoerd waarin beleid gericht op energiebesparing in samenhang onder de loep is genomen (PBL, 2014).²⁵²

Er is geen gremium waarin de ervaringen die zijn opgedaan met het klimaatbeleid in de verschillende sectoren wordt besproken met het doel te leren van de ervaringen. In de periode zijn ook geen ex post studies uitgevoerd naar de effectiviteit en doelmatigheid van het samenhangende klimaatbeleid in sectoren anders dan de gebouwde omgeving.

9.3. Oordeel over de regierol

Cruciaal voor het effectief uitvoeren van een regierol is het politieke mandaat waarmee die rol kan worden uitgevoerd. We hebben hierboven beschreven dat dit mandaat op onderdelen beperkt was, en dat het mede door effectief opereren van de directie KLG werd verruimd door de Urgenda-zaak en het verdrag van Parijs. Bij

²⁴⁷ Dat gold niet voor het departement dat verantwoordelijk is voor verkeer en vervoer. De ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor dit domein vielen ook onder IenM en vele van hen onder de directie KLG.

²⁴⁸ <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/referentieraming-energie-en-emissies-actualisatie-2012>.

²⁴⁹ <http://www.pbl.nl/publicaties/het-Energieakkoord-wat-gaat-het-betekenen>.

²⁵⁰ <http://www.pbl.nl/publicaties/eu-doelen-klimaat-en-energie-2030-impact-op-nederland>.

²⁵¹ <https://www.ce.nl/publicaties/1305/het-nederlandse-klimaat-en-energiebeleid>.

²⁵² <http://www.pbl.nl/publicaties/energie-besparen-gaat-niet-vanzelf-evaluatie-energiebesparingsbeleid-voor-de-gebouwde-omgeving>.

de beoordeling van de regierol behandelen we het mandaat als een gegeven, we geven ons oordeel over de effectiviteit van de regierol binnen het door de politiek gestelde mandaat.

Het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regierol is lastig. We kunnen op basis van monitoringsgegevens en prognoses wel gefundeerde uitspraken doen over doelbereik, maar we kunnen het bereiken van de doelen niet relateren aan de activiteiten die zijn uitgevoerd vanuit de regiefunctie. We kunnen immers niet objectief vaststellen wat het doelbereik zou zijn geweest bij een andere invulling/afwezigheid van de regiefunctie. Daarnaast speelt mee dat een expliciete omschrijving van de rol ontbreekt, waardoor niet altijd vooraf duidelijk is wat het doel was van de regiefunctie, en welke activiteiten in dat kader werden uitgevoerd. Ons oordeel over de effectiviteit van de regiefunctie baseren we dan ook op redeneringen waarin we de activiteiten in het kader van de regiefunctie koppelen aan het doelbereik. We houden er bij ons oordeel rekening mee dat de regierol werd ingevuld binnen het hierboven geschetste (politieke) mandaat.

Doelmatigheid beoordelen we niet, omdat we geen maatstaf hebben waartegen we de kosteneffectiviteit kunnen beoordelen. Daarnaast vergt het een buitenproportionele inspanning – voor zover het al haalbaar is – om de ingezette fte's van de directie KLG te vertalen naar de onderdelen die zijn beschreven in het kader van de regiefunctie.

9.3.1. Regiefunctie op internationaal beleid

We vinden aanwijzingen dat de regiefunctie op internationaal beleid doeltreffend is geweest.

We constateren dat de regiefunctie op internationaal beleid er mede toe heeft bijgedragen dat de doelen die het Kabinet zich stelde, zijn bereikt. Uit Kamerbrieven en de beantwoording van vragen over de regiefunctie blijkt dat de onderhandelingsinzet van het Kabinet veelal gereflecteerd wordt in de besluiten en de richtlijnen die uiteindelijk worden vastgesteld, dan wel de verdragen die worden afgesloten. Ook is er een geëxpliciteerd proces voor de beleidsvorming en zijn er organen voor afstemming over en coördinatie van de Nederlandse inbreng. Uit de gesprekken met ambtelijke vertegenwoordigers van domeinen waarop de regierol van toepassing was, blijkt dat niet alle vertegenwoordigers zich voldoende betrokken voelden bij de onderhandelingen in het kader van het Parijsakkoord. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat de uitkomst van de internationale besluitvorming wezenlijk anders zou zijn geweest zonder de bijdragen en inzet van Nederland hierin, aangezien het beleid mede wordt vormgegeven door 27 (EU) of 196 (UNFCCC) andere landen en de EU. Hierbij merken we op dat de Nederlandse ambitieuze inzet via de Green Growth Group (EU-besluitvorming) gereflecteerd wordt in het uiteindelijk aangenomen voorstel voor het 2030-pakket. We kunnen de exacte invloed van Nederland echter moeilijk vaststellen, we kunnen dus ook niet uitsluiten dat de besluiten wel of niet wezenlijk anders zouden zijn geweest met of zonder de Nederlandse bijdrage. Wel vinden we aanwijzingen dat de regiefunctie effectief is geweest in het coördineren/harmoniseren van de Nederlandse inzet tussen de vertegenwoordigers van verschillende beleidsdomeinen.

9.3.2. Regiefunctie op nationaal beleid

We beoordelen de regiefunctie op nationaal beleid als deels doeltreffend.

Op basis van monitoringsgegevens uit de NEV (2017) blijkt dat het landelijke doel voor niet-ETS emissies binnen bereik is. Dit betekent dat deze doelstelling uit het mandaat voor de regiefunctie gehaald lijkt te worden. Tegelijkertijd stellen we vast dat de bijdrage van de regiefunctie aan het behalen van die doelstelling beperkt is geweest (zie ook hieronder), omdat een concrete aanleiding om regie te voeren ontbrak.

Sector	Emissieplafond (Mton)	Prognose realisatie (NEV 2017, VV)
CO ₂ industrie en energie	11	7,1
CO ₂ verkeer en vervoer	36	32,9
CO ₂ gebouwde omgeving	22,5	21,3
CO ₂ land- en tuinbouw	6	6,1
Overige CO ₂ broeikasgassen landbouw	16	18,8
Resterende overige broeikasgassen	9	9,0
Totaal	100,5	95,2

Tabel 9.1. Sectorale niet-ETS emissieplafonds voor 2020 (in megaton CO₂equivalenten) en de prognose voor de realisatie uit de NEV 2017

Het politiek mandaat ontbrak om individuele sectoren aan te spreken als doelbereik op sectorniveau in gevaar komt, waardoor het bereiken van deze doelen niet kan worden toegeschreven aan de regiefunctie.

Tegelijkertijd constateren we dat niet alle gesprekspartners van de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was kennis hadden van de doelstellingen voor niet-ETS emissies. De communicatie hierover is dus niet altijd doeltreffend geweest.

Beleid voor het behalen van niet-ETS doelen kan voor een groot deel worden ingevuld via het energiebeleid, of hangt daar nauw mee samen (zie hoofdstuk 3). De regie over het Energiebeleid lag bij het Ministerie van EZ; de directie KLG had – volgens de beantwoording van de vragen over de regiefunctie – geen mandaat en politieke ruimte om daar regie op te voeren. Gesprekspartners van de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was, staan wisselend tegenover deze invulling van het mandaat. In sommige gevallen wordt aangegeven dat regievoering op het energiedomein niet geaccepteerd zou zijn en dat de directie KLG al het mogelijke heeft gedaan. In andere gevallen wordt aangegeven dat vanuit een directie die verantwoordelijk is voor het klimaat verwacht zou zijn dat er meer discussie over het energiebeleid gevoerd zou worden, zeker als daar een concrete aanleiding voor is in het kader van het Energieakkoord. We oordelen dat hier beperkte ruimte is voor een effectievere invulling van het mandaat.

De directie KLG heeft effectief ingespeeld op externe ontwikkelingen (zoals de Urgenda-zaak en het sluiten van het Parijsakkoord) om de kracht van de regie te vergroten. Mede dankzij deze ontwikkelingen is het mandaat versterkt en is de invloed van klimaatbeleid op energiebeleid expliciet zichtbaar in Kamerbrieven en rapporten. Vanaf medio 2015 is er op basis van het Urgenda-vonnis een overkoepelend CO₂-reductiedoel voor 2020. Dit heeft geleid tot een versterking van het mandaat van de regiefunctie, en aanvullende onderzoeken en maatregelen om de doestelling te halen. Volgens de NEV van 2017 is het bereiken van dit doel vooralsnog in gevaar. Bij voorgenomen beleid zullen de emissies tot 2020 sterk dalen, maar de verwachte reductie ten opzichte van 1990 bedraagt 23 [19-27]%. Daarmee zal de uitstoot naar verwachting ongeveer 4 Mton boven het niveau liggen dat in de Urgenda-zaak door de rechter aan de Nederlandse staat is opgelegd.

De regierol is niet geëxpliciteerd. Het ontbreken van een expliciete beschrijving van wat de regierol inhoudt werd zowel door verschillende gesprekspartners uit de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was, als de regisserende directie ervaren als een gemis, het was voor hen onduidelijk wat er verwacht werd en wat er verwacht kon worden.

9.3.3. Regiefunctie & monitoren, leren en evalueren

We beoordelen de regiefunctie wat betreft monitoren, leren en evalueren als deels doeltreffend.

We constateren dat de directie KLG haar regierol op het gebied van monitoring en ex ante evaluatie doeltreffend heeft uitgevoerd. Onder haar regie is er een jaarlijkse geharmoniseerde monitoring en prognose uitgevoerd van de sectorale CO₂-uitstoot en de impact van het beleid daarop (NEV). Ook zijn verschillende ex ante evaluaties uitgevoerd naar kosten en effecten van CO₂-reductiemaatregelen. Tegelijkertijd constateren we dat er minder aandacht is geweest voor ex post evaluatie van het (samenhangende) klimaatbeleid in de verschillende sectoren, of het overkoepelende Nederlandse klimaatbeleid. De meest recente ex post evaluatie van het Nederlandse klimaatbeleid dateert uit het eerste zichtjaar van deze evaluatieperiode (2012) en beslaat de periode t/m 2005 (CE Delft & IVM, 2012). Van slechts één van de vijf beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was, is een samenhangende ex post evaluatie op sectorniveau uitgevoerd (PBL, 2014).

Uit de interviews blijkt dat er meerwaarde wordt gezien in het uitvoeren van (ex post) evaluaties waarin het klimaatbeleid gericht op een sector of doelgroep in samenhang wordt geanalyseerd. Uit onze analyses blijkt ook dat instrumenten elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken (zie paragraaf 7.6 over het beleidsonderdeel Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit en de beschrijvingen van de aard en samenhang van het bredere klimaatbeleid in de doorlichtingsperiode in hoofdstuk 4). Het belang van (ex post) evaluaties van het klimaatbeleid in samenhang wordt onderstreept in de aanbevelingen van het meest recente onderzoek naar het overkoepelende Nederlandse klimaatbeleid (CE Delft en IVM, 2012).²⁵³ Tenslotte is er geen gremium waarin ervaringen met het klimaatbeleid in verschillende sectoren worden uitgewisseld met het doel te leren van elkaars ervaringen. Dit beperkt de doeltreffendheid.

²⁵³ De betreffende aanbeveling luidt: "Om een beter zicht te krijgen op de kosten en effecten van het klimaat- en energiebeleid verdient het de aanbeveling om een omvattend evaluatie-programma op te stellen. (...) Dit zou kunnen bestaan uit:—het vaststellen van een eenduidige methodologie voor het bepalen van kosten en effecten;—het uitvoeren van ex post evaluaties van de belangrijkste instrumenten, beleid in de sectoren en een overkoepelende studie".

10. Besparings- en intensiveringsvarianten

In dit hoofdstuk gaan wij in op de opties voor besparings- en intensiveringsvarianten van het beleid. De ontwikkeling en analyse van besparingsvarianten is een vanuit de RPE verplicht onderdeel van een beleidsdoorlichting. Hiermee geeft het hoofdstuk een antwoord op vraag 15 van de RPE.

15. In het geval dat er significant meer/minder middelen beschikbaar zijn (+/-) circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

We omschrijven eerst de besparingsmogelijkheden (9.1.), vervolgens gaan we in op de intensiveringsvarianten (9.2.).

10.1. 20%-besparingsvarianten

Hieronder bespreken we wat de consequenties zijn van mogelijkheden om 20% te besparen op de begroting van Artikel 19. Het uitgangspunt daarbij is dat we de effecten van mogelijke *beleidsopties* in kaart brengen.²⁵⁴ Dat wil zeggen: we laten de kaasschaaf buiten beschouwing, maar geven aan wat de effecten zijn als de besparingsopgave wordt ingevuld door (een groot deel van) de instrumenten te schrappen die zijn gericht op het behalen van een specifiek subdoel. We geven een inschatting van het effect op de hoofddoelstelling van het begrotingsartikel (tegengaan klimaatverandering door menselijk handelen). Waar mogelijk baseren we die inschatting op ex post evaluaties; bij een gebrek daaraan baseren we ons op ander materiaal (bijvoorbeeld ex ante evaluaties, monitoren). Hier sluiten we aan bij de analyse uit de hoofdstukken 5 t/m 8. Daarnaast kijken we naar neveneffecten door de gevolgen te plaatsen binnen het beleidskader voor de periode 2017-2021 zoals dat is beschreven in bijvoorbeeld het regeerakkoord²⁵⁵ of de Kamerbrief over de Kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord.²⁵⁶ We analyseren dus in welke mate er besparingsmogelijkheden zijn doordat:

- Beleid weinig bijdraagt aan de doelstelling van het begrotingsartikel;
- Beleid uit de periode 2012-2016 niet meer past binnen de beleidskaders voor de jaren 2017-2012.

Naast het beschrijven van effecten, duiden we ook aan hoe zeker we zijn van de genoemde effecten. We doen dat omdat van een beperkt aantal instrumenten een onafhankelijke ex post evaluatie beschikbaar is op basis waarvan we methodologisch verantwoorde uitspraken over effecten kunnen doen. We duiden de stelligheid waarmee we effecten kunnen presenteren als volgt aan:

- **We kunnen onderbouwen dat:** effect beredeneerd op basis van onafhankelijke ex post evaluatie;
- **We vinden aanwijzingen dat:** effect beredeneerd op basis van secundair evaluatiemateriaal, zoals ex ante evaluaties en kamerbrieven. De redenering betreft in behoorlijke mate een inschatting van de onderzoekers;

²⁵⁴ Conform RPE: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-20-besparingsvariant>.

²⁵⁵ Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de Toekomst".

²⁵⁶ Brief van 23 februari 2018, kenmerk DGETM-EI/18027553.

- **Niet te beoordelen:** wanneer we geen enkele basis hebben om effecten in te schatten, geven we dat aan.

Voordat we hierop ingaan bepalen we de grondslag van de 20%-besparingsvarianten. Hiermee bepalen we de besparingsopgave: welk budget moet worden bespaard om de 20% besparing in te vullen? Daarna geven we een beschouwing van de effecten van twee varianten waarmee 20% besparing kan worden behaald. Die beschouwing is gebaseerd op een analyse waarin we per subdoel langslopen wat de effecten zijn als de instrumenten die bijdragen aan dat subdoel geschrapt worden. Met die analyse sluiten we af.

10.1.1. Grondslag en besparingsopgave

De totale klimaatgerelateerde uitgaven in 2016 waren, conform de slotwet, €20.410.000 (zie ook: tabel in hoofdstuk 4.2.1.). Het betekent dat uitgaven onder 19.02.03 aan de uitvoeringsorganisaties RIVM en RVO, die niet direct bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering, niet zijn meegenomen in de berekening van de grondslag. Wel zijn meegenomen alle instrumenten die vallen onder de begrotingspost 'Tegengaan klimaatverandering' (19.01) en alle instrumenten binnen de begrotingspost Internationaal beleid, coördinatie en samenwerking (19.02), voor zover klimaatrelevant en toe te wijzen aan instrumenten.²⁵⁷ Verder zijn de kosten van het ambtelijk apparaat onder Artikel 98 van de Rijksbegroting meegenomen voor zover ze zijn toe te schrijven aan het klimaatbeleid. De instrumenten en uitgaven staan genoemd bij de beschrijving van de uitgaven van de betreffende beleidsdomeinen. We baseren de grondslag voor de besparingsvarianten echter op €15.513.562.²⁵⁸ Dat is het deel van de uitgaven aan de beleidsinstrumenten onderdeel van deze doorlichting dat de opdrachtgever op grond van een analyse van het SAP-systeem heeft kunnen herleiden naar de beleidsonderdelen die uit de reconstructie naar voren zijn gekomen.

De besparingsopgave wordt daarmee 20% van €15.513.562 = €3.102.712.

10.1.2. Beschouwing 20%-reductie varianten

In de hiernavolgende paragraaf analyseren we per subdoel de effecten (zowel budgettair als qua doeltreffendheid of doelbereik) die we verwachten van het invullen van de besparingsopgave door de uitgaven aan het betreffende instrumentarium te schrappen.

Uit die analyse blijkt het volgende:

- Er is geen onderzoek beschikbaar waarin de doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten is beoordeeld en/of aanbevelingen worden gedaan om de doelmatigheid van instrumenten te vergroten. Ook is er beperkt onderzoek beschikbaar waarin de doeltreffendheid van afzonderlijke instrumenten is beoordeeld. Deze constatering leidt ons ertoe dat we 20%-varianten baseren op groepen van instrumenten die bijdragen aan de realisatie van de verschillende subdoelen die zijn geformuleerd in de beschrijving van de beleidsonderdelen.
- Budgettair zou de besparingsopgave meer dan bereikt kunnen worden door de uitgaven aan de **uitvoering van het EU-ETS** te schrappen. Dat brengt echter het ongewenste effect met zich mee dat Nederland EU-wetgeving niet uitvoert en waarbij op langere termijn een succesvolle Europese inbreukprocedure Nederland veel geld zou kunnen gaan kosten. Daarnaast is er een onderbouwd verminderd effect op het tegengaan van klimaatverandering en vinden we aanwijzingen dat de

²⁵⁷ Hierdoor kan de optelsom van de bedragen bij afzonderlijke instrumenten afwijken van het totaal op de begroting.

²⁵⁸ Voor het leeuwendeel van de instrumenten is bekend hoe groot de uitgaven zijn geweest. De instrumenten waarvoor het bedrag niet bekend is, bedragen naar onze inschatting zo'n 6% van het totaal op de begroting. We hebben de uitgaven voor deze instrumenten geschat. Verder is een klein bedrag aan instrumenten buiten beschouwing gebleven in de doorlichting.

betrouwbaarheid van de overheid als partner op het spel wordt gezet en dat de motivatie voor klimaatmaatregelen in de private sector afneemt omdat de overheid het verkeerde voorbeeld geeft.

- Een andere post waarmee de besparingsopgave in één keer bereikt zou kunnen worden is het schrappen van het instrumentarium gericht op **het versnellen van de transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit**. Echter: de uitgaven voor dit beleidsonderdeel zijn voor twee derde deel gericht op de uitvoering van de RED en FQD door de NEa. Nederland zou EU-wetgeving niet uitvoeren als het dit instrumentarium schrapt. Daarnaast verwachten we negatieve effecten op het bereiken van reductiedoelen voor de sector verkeer en vervoer, neemt de betrouwbaarheid van de overheid af als partner in de ontwikkeling en uitvoering van klimaatmaatregelen en is er een negatief uitstralingseffect op het instrument visievorming als de overheid zich terugtrekt uit de verdere ontwikkeling van de (actieagenda) brandstofvisie.
- Het schrappen van de uitgaven in het kader van het **versterken van mondiaal of EU- klimaatbeleid** zou 40% van de besparingsopgave invullen. We vinden niet veel aanwijzingen voor negatieve effecten op het tegengaan van klimaatverandering, of we kunnen die effecten onderzoeksmatig niet vaststellen. We vinden wel aanwijzingen dat Nederland zijn reputatie als betrouwbare partner vermindert en dat de kans op een ambitieus internationaal klimaatbeleid kleiner wordt. Voor de instrumenten gericht op het versterken van EU-beleid geldt daarnaast dat Nederland geen volwaardige EU-partner is als het geen bijdrage levert aan het proces van de EU-besluitvorming.
- Met het stoppen met de uitvoering van het **SER Energieakkoord** zou de besparingsopgave voor 42% worden ingevuld. We kunnen onderbouwen (op basis van ex post evaluaties) dat dit negatieve gevolgen heeft voor het tegengaan van klimaatverandering en het bereiken van nationale klimaatdoelen. Ook is er een verminderde effectiviteit ten opzichte van de doelen uit het Energieakkoord. Daarnaast vinden we aanwijzingen dat de betrouwbaarheid van de overheid als partner vermindert en dat er een verminderde motivatie zal zijn bij maatschappelijke partners om klimaatmaatregelen te nemen.
- Met het schrappen van maatregelen op het gebied van **verduurzaming IenM en Rijk** wordt een geringe besparing geboekt (2% van de opgave).²⁵⁹ We kunnen onderbouwen dat er negatieve effecten zijn op CO₂-reductie en op de voorbeeldfunctie van het ministerie en het Rijk.
- Het stoppen met **stimuleren klimaatrelevant onderzoek** zou een besparing opleveren van 68% van de besparingsopgave. We vinden echter aanwijzingen dat er een negatief effect is op het tegengaan van klimaatverandering. Bovendien bevat deze post de contributie die Nederland aan het IPCC betaalt en vallen de uitvoeringskosten van Interreg onder deze post. Voor het schrappen van deze instrumenten geldt specifiek dat Nederland zijn geloofwaardigheid bij internationale partners op het spel zet.
- Het schrappen van het instrumentarium gericht op **samenleving betrekken** zou een besparing opleveren van 37% van de opgave. Voor het gedeelte Green Deals kunnen we onderbouwen dat er negatieve effecten zijn op het tegengaan van klimaatverandering en het behalen van nationale klimaatdoelen. Voor de overige instrumenten vinden we aanwijzingen of kunnen we onderbouwen dat er niet of nauwelijks negatieve effecten zijn. Voor de Lokale Klimaatagenda (LKA) blijkt uit een onafhankelijke ex post evaluatie dat niet duidelijk is wat de relatie is tussen activiteiten die decentrale overheden ondernemen, en de LKA. Voor de overige instrumenten - de nationale en regionale klimaatop (een gremium waarin diverse decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven het Parijsakkoord vertaalde naar concrete acties), de Nederlandse klimaatcoalitie (verbond van 365 organisaties die in 2050 klimaatneutraal willen zijn), de lokale klimaatagenda (actieagenda en kennisnetwerk decentrale overheden en Rijksoverheid), het IKS & de regeling eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten, de Koning Willem 1 Stichting (prijs voor ondernemers) en de Jongeren/Kinderen klimaatacties (kinderklimaatop) - ontbreken ex post evaluaties. Daardoor is het voor deze instrumenten niet goed mogelijk om onderbouwd vast te stellen wat de effectiviteit is. We vinden het aannemelijk dat de impact op het tegengaan van klimaatverandering van het schrappen van deze

²⁵⁹ Vanwege ontbreken informatie over de uitgaven aan verduurzaming bij het Rijk, is dit percentage grotendeels gebaseerd op een inschatting van de uitgaven door de onderzoekers, zie bijlage.

instrumenten beperkt is, omdat niet hard gemaakt kan worden dat er een relatie is tussen de activiteiten die zijn gefinancierd vanuit Artikel 19 en het realiseren van CO₂-reductie. Daarnaast vinden we het waarschijnlijk dat er een beperkt negatief effect is op het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid.

20%-reductie pakketten

Op basis van de bovenstaande beschouwing laten we uitvoering van het EU-ETS, het versnellen van de transitie duurzaam transport en het versterken van mondiaal of EU-klimaatbeleid buiten het 20%-pakket.²⁶⁰ We doen dat met name omdat schrappen van instrumenten die vallen onder deze beleidsonderdelen zou betekenen dat Nederland EU-regels niet uitvoert, of zich onttrekt aan het proces van Europese beleidsvorming.

Voor de overige beleidsonderdelen gaan we na wat het betekent als ze in een 20%-reductiepakket worden opgenomen. Opname in een besparingspakket draagt de hierboven genoemde negatieve effecten met zich mee. Om aan de 20%-doelstelling te voldoen, zou in ieder geval de beleidskeuze gemaakt moeten worden dat het stimuleren van klimaatrelevant onderzoek gestaakt wordt. Aanvullen met het schrappen van maatregelen gericht op het verduurzamen van IenM en Rijk maakt onvoldoende middelen vrij om de besparingsdoelstelling te realiseren. Dat betekent dat een aanvulling gezocht zou moeten worden in hetzij het stoppen met de uitvoering van het SER Energieakkoord, hetzij het schrappen van het instrumentarium gericht op het betrekken van de samenleving. In beide varianten wordt 20% reductie gerealiseerd. We vatten dit samen in de onderstaande tabellen.

Pakket A: Besparing instrumentarium gericht op:	Percentage van besparingsopgave € 3.102.712	Effecten van besparing
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	68%	We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op tegengaan klimaatverandering We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid.
Uitvoering SER Energieakkoord	42%	We vinden aanwijzingen voor: - Inbreuk op betrouwbaarheid overheid als partner; - Verminderde motivatie voor klimaatmaatregelen bij maatschappelijke partijen; We kunnen onderbouwen dat: - Verminderd effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen - Verminderde effectiviteit ten opzichte van doelen uit het Energieakkoord
Eventueel aangevuld met: verduurzaming IenM en Rijk	2%	We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op CO ₂ -reductie en voorbeeldfunctie ministerie en Rijk.
Totaal	112%	

²⁶⁰ Uitvoering van EU-regels door de NEA komt prominent voor bij deze beleidsonderdelen. We hebben geanalyseerd of de recente evaluatie van de NEA ("Doorlichting NEA", 2017) concrete aanknopingspunten (bijvoorbeeld aanbevelingen die de doelmatigheid vergroten) biedt om een deel van de besparingsopgave in te vullen. Uit de evaluatie blijkt dat de NEA doelmatig functioneert. Wel ontbreekt op onderdelen informatie om de doelmatigheid te kunnen beoordelen.

Tabel 10.1. Overzicht effecten en besparing van pakket A: besparing op stimuleren klimaatrelevante onderzoeken, uitvoering SER Energieakkoord, eventueel aangevuld met verduurzaming IenM en Rijk.

Pakket B: Besparing instrumentarium gericht op:	Percentage van besparingsopgave	Effecten van besparing
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	68%	We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op tegengaan klimaatverandering. We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid.
Samenleving betrekken	37%	We vinden aanwijzingen voor: - Bij schrappen overige instrumenten nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen - beperkt negatief effect op maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid We kunnen onderbouwen dat: - Bij schrappen Green Deals negatieve effecten op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen - Bij schrappen LKA nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen
- Eventueel aangevuld met: verduurzaming IenM en Rijk	2%	We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op CO₂-reductie en voorbeeldfunctie ministerie en Rijk.
Totaal	107%	

Tabel 10.2. Overzicht effecten en besparing van pakket B: besparing op stimuleren klimaatrelevant onderzoek, samenleving betrekken, eventueel aangevuld met verduurzaming IenM en Rijk.

10.1.3. Analyse effecten mogelijke onderdelen besparingsvarianten

In de onderstaande analyse gaan we per beleidsonderdeel uit de doelstellingenboom na welke effecten en neveneffecten er te verwachten zijn, als het instrumentarium in dit beleidsonderdeel geschrapt zou worden als onderdeel van het invullen van de besparingsopgave.

Versterken mondiaal klimaatbeleid

Op het gebied van het versterken van het mondiaal klimaatbeleid zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd. Wel kunnen we op basis van het regeerakkoord algemene doelstellingen voor de periode 2017-2021 afleiden. In het regeerakkoord wordt beschreven dat Nederland de ambitie heeft om een herkenbaar, actief en verregaand geïntegreerd buitenlands beleid te voeren.²⁶¹ Daarnaast staat Nederland een ambitieus klimaatbeleid voor, waarin het een plicht is om alles dat mogelijk is te doen om de doelstellingen die zijn geformuleerd in het Parijsakkoord te behalen en waarin Nederland indien de EU te weinig ambitieus is met buurlanden zal optrekken om extra inzet op CO₂-reductie af te spreken. We geven hieronder aan welke subdoelen worden onderscheiden, welke instrumenten worden ingezet en wat de effecten zijn of kunnen zijn als die instrumenten geschrapt zouden worden.

²⁶¹ Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de Toekomst".

- **Internationale overeenkomsten sluiten**

- Instrumenten die bijdragen aan dit subdoel bestaan uit onderhandelingen over mondiale klimaatafspraken (zoals de COP en het Kigali Amendement van het Montréal protocol), het bijdragen aan de monitoring en uitvoering hiervan (monitoren ozonlaag door het KNMI in het kader van het Montréal protocol) en de uitvoering van CDM. Deze instrumenten zijn niet onderzocht met een onafhankelijke ex post evaluatie in de door ons onderzochte periode.
- Indien Nederland instrumenten zou schrappen die bijdragen aan de (uitvoering van en onderhandelingen over) internationale klimaatakkoorden zou het directe effect op het tegengaan van klimaatverandering waarschijnlijk nihil zijn. Nederland is een relatief klein land, dus de kans is groot dat de akkoorden met dezelfde inhoud ook tot stand zouden zijn gekomen zonder een bijdrage van Nederland. De uitkomst van de onderhandelingen in het kader van de COP hangen immers mede af van de opstelling van de 197 andere deelnemers. Aan de andere kant kunnen we ook niet uitsluiten dat de akkoorden minder ambitieus zouden zijn geweest gezien de inzet van Nederland. Deze effecten kunnen we echter moeilijk vaststellen.
- Een neveneffect van het schrappen van de instrumenten die bijdragen aan de (uitvoering van en onderhandelingen over) internationale klimaatakkoorden is dat het op gespannen voet staat met de ambities uit het regeerakkoord. Ook zou Nederland inboeten op haar reputatie als een betrouwbare partner die belang hecht aan multilaterale afspraken. Daarnaast zouden de mogelijkheden worden beperkt om een internationaal ambitieus klimaatbeleid te realiseren, zowel in EU-verband als met een kopgroep van buurlanden.

- **Internationale coalities sluiten**

- Instrumenten die bijdragen aan dit subdoel bestaan onder andere uit de CCAC, de Carbon Pricing Leadership Coalition, de ZEV alliance, de Cartagena dialoog en de CCXG. De instrumenten zijn niet geëvalueerd in de door ons onderzochte periode.
- Ook hier geldt dat het schrappen van de instrumenten die bijdragen aan de vorming van internationale coalities waarschijnlijk nauwelijks een direct gevolg zal hebben voor het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen. Dit geldt in mindere mate voor de ZEV,²⁶² waarbij Nederland één van de drie oprichters is. Hier kunnen we zeker niet uitsluiten dat de bijdrage van Nederland bij de vorming en inbreng van deze coalitie wezenlijk is. In het algemeen achten we het echter onwaarschijnlijk dat de coalities niet zouden zijn gesloten of een andere opzet zouden hebben zonder de bijdrage van Nederland, hoewel we dat niet met zekerheid kunnen vaststellen.
- Als neveneffect heeft het schrappen tot gevolg dat Nederland zijn reputatie als betrouwbare partner in het internationaal klimaatbeleid op het spel zet. Daarnaast treedt ook hier het effect op dat terugtrekken uit internationale coalities een ambitieus internationaal klimaatbeleid verder weg brengt. Hierbij geldt bovendien dat een aantal coalities niet alleen partnerschappen tussen overheden zijn, maar dat hierbij ook bedrijven en het maatschappelijk middenveld betrokken zijn. Deze coalities passen goed bij een visie waarin de overheid een aanjagende rol heeft, maar van partijen uit de samenleving een eigenstandige bijdrage wordt verwacht.²⁶³ Het terugtrekken uit deze coalities zou een signaal zijn dat niet past bij deze visie.

In de tabel hieronder staat een overzicht van de beleidsonderdelen en de te verwachten (neven)effecten wanneer de instrumenten die bijdragen aan het betreffende beleidsonderdeel worden opgenomen in een besparingsvariant, samen met de impact daarvan op de rijksbegroting.

²⁶² Zie: <https://insideevs.com/california-netherlands-quebec-launch-international-zero-emission-vehicle-alliance/>.

²⁶³ Zoals verwoord in de "Kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord".

Beleidsonderdeel	Effecten bij schrappen instrumenten onder beleidsonderdeel	Bespaarde uitgaven	
		Bedrag (in euro's)	Percentage van besparingsopgave (€3.102.712)
Internationale overeenkomsten sluiten	We vinden aanwijzingen voor: - Nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering; - Vermindering reputatie als betrouwbare partner; - Vermindering kans op ambitieus internationaal klimaatbeleid.	€455.975	15%
Internationale coalities vormen	We vinden aanwijzingen voor: - Nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering; - Vermindering reputatie als betrouwbare partner; - Vermindering kans op ambitieus internationaal klimaatbeleid; - Vermindering samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.	€355.000	11%

Tabel 10.3. Overzicht effecten 20%-besparingsvariant Versterken Mondiaal klimaatbeleid.

Versterken EU-klimaatbeleid

Om de doelstelling te behalen van het tegengaan van klimaatverandering door uitstoot van broeikasgassen te verminderen, worden op EU-niveau afspraken, waaronder (gewijzigde) richtlijnen en verordeningen, gemaakt en coalities gevormd. Het versterken van EU-klimaatbeleid is als doel niet nader geoperationaliseerd. We analyseren de gevolgen van het invullen van de 20%-besparingsopgave door het schrappen van instrumenten die bijdragen aan de realisatie van dit doel ten opzichte van de bijdrage aan het overkoepelende doel van Artikel 19. Daarnaast bespreken we enkele neveneffecten. We structureren de analyse langs de twee categorieën instrumenten die eerder in dit rapport zijn onderscheiden: het komen tot Europese regelgeving en het vormen van coalities.

- **Het komen tot Europese regelgeving**

- Vanuit Artikel 19 zijn activiteiten gefinancierd die erop gericht waren om de ETS-richtlijnen opnieuw vast te stellen (bijvoorbeeld het commissievoorstel over aanscherping jaarlijkse CAP van 1,74% naar 2,2% en de (aangenomen) voorstellen rond de introductie van de Market Stability Reserve).²⁶⁴ Ten tweede zijn er instrumenten gefinancierd die erop gericht waren om de Europese maatregelen voor broeikasgasreducties in niet-ETS sectoren (opnieuw) vast te stellen. Het gaat dan om de ESD en de ESR. Ten derde de inzet in het kader van de LULUCF regulering, ten vierde de inzet in het kader van de F-gassen verordening en ten vijfde de activiteiten rond de bijstelling van CO₂-normen voor vervoer. Ten slotte is er het lidmaatschap van de Green Growth Group. Dat is een informeel netwerk bestaande uit 17 Europese energie-, milieu- of klimaatministers die relatief ambitieus genoemd kunnen worden binnen de EU.
- Er ontbreekt onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze activiteiten. Dat is te verklaren doordat het een relatief kleine post op de begroting betreft, en dergelijk onderzoek

²⁶⁴ Zie: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en.

arbeidsintensief zou zijn: het zou immers een reconstructie inhouden van de rol en invloed van de Nederlandse onderhandelingsinzet en –activiteiten.

- Het resultaat van de onderhandelingen en besluitvorming in de EU is afhankelijk van alle lidstaten. Het aantal landen waarvan het resultaat in EU-verband afhankelijk is (28) ligt lager dan het aantal landen dat vertegenwoordigd in de UNFCCC (196 plus de EU). Hoewel de invloed van Nederland qua stemverhouding beperkt is, vormt Nederland vaak een pro-actieve groene coalitie met een aantal lidstaten. Zo zijn elementen van de inzet van Nederland via de Green Growth Group terug te vinden in conclusies van de Europese Raad over het 2030-pakket. Die inzet heeft er mede toe bijgedragen dat het 40%-reductiedoel is vastgesteld. We kunnen echter de bijdrage van Nederland ten opzichte van die van andere partijen niet isoleren. De exacte invloed van Nederland op de inhoud van de regeling is daardoor niet vast te stellen. De gevolgen van het eventueel schrappen van deze instrumenten op het tegengaan van klimaatverandering is daarom ook lastig vast te stellen. Wel constateren we dat Nederland, als lid van de EU, zich niet kan of zou moeten willen onttrekken aan EU-besluitvorming gezien het jarenlange kabinetsbeleid. Van ieder EU-land mag worden verwacht dat het zich inzet om de belangen van het land en de EU te vertegenwoordigen en inbreng te hebben die bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming.
- Een neveneffect van het schrappen van de activiteiten die bijdragen aan het komen tot Europese regelgeving is dat het op gespannen voet staat met de ambities uit het regeerakkoord. Nederland zou inboeten op haar reputatie als een land met ambitieuze klimaatdoelstellingen, waardoor de mogelijkheden worden beperkt om een internationaal ambitieus klimaatbeleid te realiseren, in EU-verband zowel als met een kopgroep van buurlanden.

In de tabel hieronder staat een overzicht van de beleidsonderdelen, en de te verwachten (neven)effecten wanneer de instrumenten die bijdragen aan het betreffende beleidsonderdeel worden opgenomen in een besparingsvariant en de impact daarvan op de rijksbegroting.

Beleids onderdeel	Effecten bij schrappen instrumenten onder beleidsonderdeel	Bespaarde uitgaven	
		Bedrag in euro's	Percentage van besparingsopgave (€3.102.712)
Het komen tot EU regelgeving	We kunnen onderbouwen dat: - Nederland is geen volwaardige EU-partner als het zich onttrekt aan bijdrage EU-besluitvorming. We vinden aanwijzingen voor: - Vermindering reputatie als betrouwbare partner; - Vermindering kans op ambitieus EU-klimaatbeleid. - eventuele effecten op klimaatverandering zijn niet vaste te stellen.	€439.468	14%

Tabel 10.4: Overzicht effecten 20%-besparingsvariant Versterken EU-klimaatbeleid.

Versterken nationaal klimaatbeleid

Onder de noemer versterken nationaal klimaatbeleid wordt met de volgende subdoelen bijgedragen aan de hoofddoelstelling van Artikel 19:

- Het door Nederland nakomen van de gemaakte afspraken over het reduceren van emissies van CO₂- en overige broeikasgassen.
- Het aangaan en organiseren van allianties met en tussen bedrijven, branches, overheden en kennisorganisaties om de doelen tot succesvolle uitvoering te brengen.
- Het behalen van (sectorale) doelen voor reductie van broeikasgassen op het gebied van niet-ETS sectoren.
- Vanaf medio 2015 is er op basis van het Urgenda-vonnis een overkoepelend CO₂-doel. De Staat moet in 2020 ten minste 25% broeikasgasreductie realiseren ten opzichte van 1990.

Eerder in deze rapportage onderscheidden we vijf beleidsonderdelen. We lopen per beleidsonderdeel langs wat de implicaties (kunnen) zijn indien de besparingsopgave wordt gerealiseerd door de instrumenten voor dat beleidsonderdeel te schrappen.

Uitvoering EU-ETS

Met de uitgaven vanuit Artikel 19 worden de werkzaamheden van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) gefinancierd. De NEa is de uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor de emissiehandel in Nederland (ETS). Daarnaast is de Nea de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor het instrument Energie voor Vervoer in Nederland. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de NEa zijn over de periode 2012-2016 onderzocht door een onafhankelijke evaluatiecommissie. Daarnaast zijn de gebieden governance, financieel beheer en doelmatigheid onderzocht over de periode 2014-2016 door het ministerie van Financiën. Het oordeel over doeltreffendheid was positief. Het oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de NEa was eveneens positief, hoewel dit niet volledig te onderbouwen was volgens het ministerie van Financiën.

Volgens de EU-ETS richtlijn moet ieder land een bevoegde autoriteit hebben die de uitvoering van het EU-ETS borgt.²⁶⁵ Het schrappen van de financiering van de NEa zou dus in strijd zijn met de ETS-richtlijn. Het REV wordt gebruikt in het kader van de monitoring van de FQD. Het opheffen van het register zou de uitvoering van de FQD in Nederland stopzetten.

Het schrappen van de financiering van de NEa betekent dat uitvoering van het ETS, evenals het instrument Energie voor Vervoer in gevaar komt.²⁶⁶ Hoewel de impact van het ETS op de emissiereductie in de evaluatieperiode beperkt is geweest, constateren we dat dit een negatief effect heeft op het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen. Hierbij nemen we in ogenschouw dat de effectiviteit van het ETS richting de toekomst is versterkt door de recent aangekondigde veranderingen in het EU-ETS (EC/410/2018) en de Directive van het Market Stability Reserve. Met name de aangekondigde *cancellation* in 2023 van alle rechten die in het MSR zitten en die groter zijn dan de jaarlijkse hoeveelheid rechten die wordt geveild, zal het overschot aan rechten versneld afnemen. Verder komt, zonder aanvullend beleid, het behalen van de EU-doelstellingen voor hernieuwbare energie in het vervoer in gevaar. Ook komt het behalen van de subdoelen op het gebied van het nationaal klimaatbeleid, zoals de Urgenda-doestelling, in gevaar. Een neveneffect is dat Nederland zich manifesteert als een onbetrouwbare partner ten opzichte van de EU, door zijn medewerking aan de uitvoering van het ETS te stoppen. De overheid geeft verder het verkeerde voorbeeld aan het bedrijfsleven en de vervoerssector, door haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese regels op het gebied van klimaat naast zich neer te leggen.

Uitvoering SER Energieakkoord

Met de uitgaven vanuit Artikel 19 worden (deels) bekostigd: de borgingsfunctie van het SER Energieakkoord (de Borgingscommissie en SER Dashboard), de handhaving en het verbeteren van de Wet Milieubeheer, de EPK & EPK-pilot en de ondersteuningsstructuur van de VNG voor het uitwerken van het Energieakkoord. De uitvoering

²⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28012&from=NL>

²⁶⁶ Onder de aanname dat de NEa niet op een andere wijze gefinancierd wordt, bijvoorbeeld door het bedrijfsleven. Gezien het belang van de onafhankelijke positie van de NEa, lijkt ons dat niet reëel.

van de brandstofvisie betrekken we bij de analyse van het versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit. Deze instrumenten dragen bij aan de uitvoering en verbeterde werking van het Energieakkoord en het bereiken van de doelen aan het akkoord. De borgingsfunctie is geëvalueerd als onderdeel van de evaluatie van het Energieakkoord.²⁶⁷ Hieruit bleek dat deze in belangrijke mate functioneert zoals beoogd.²⁶⁸ We kunnen onderbouwen dat de borgingscommissie een belangrijke bijdrage levert aan de realisatie van de doelen uit het Energieakkoord. Bovendien vinden we het aannemelijk dat in de toekomst wederom bijgestuurd of zelfs geïntensiveerd zal moeten worden om de doelen van het Energieakkoord te kunnen bereiken. Het opheffen van instrumenten in het kader van die functie heeft dan ook een negatieve invloed op het tegengaan van klimaatverandering. Qua neveneffecten achten we het waarschijnlijk dat als de Rijksoverheid zijn rol bij de uitvoering van het Energieakkoord zou beperken of helemaal zou schrappen de monitoring van de voortgang op afspraken uit het akkoord, alsook de mogelijkheden voor bijsturing grotendeels wegvallen. De overheid zou zich daarmee manifesteren als een onbetrouwbare partner, door haar rol in een lopend akkoord te beperken. De overheid geeft bovendien het verkeerde voorbeeld aan maatschappelijke partijen, door haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het akkoord neer te leggen.

Over (de handhaving van) de Wet Milieubeheer zijn bij ons geen evaluatieonderzoeken bekend over de periode 2012-2016. Wel vindt de SER aanwijzingen dat het instrument handhaving en verbeteren Wet Milieubeheer in de periode 2012-2016 niet heeft geleid tot een voldoende effectieve (en daarmee doelmatige) uitvoering van de wet. Anno 2018 zijn de partijen in het Energieakkoord een aanpassing van de Wet Milieubeheer overeengekomen die de doelstelling binnen bereik moet brengen. De Wet Milieubeheer is in potentie een kosteneffectieve maatregel om CO₂-reductie te realiseren. De SER vindt aanwijzingen dat die potentie momenteel onvoldoende wordt benut. Dit onder andere omdat omgevingsdiensten weinig prioriteit legden bij de handhaving van energiebesparing vanwege de complexiteit van het onderwerp en omdat toezicht werd gefocust op veiligheids- en gezondheidsrisico's voor de directe omgeving in plaats van op het energieverbruik.²⁶⁹ Aan de ene kant zou beargumenteerd kunnen worden dat de inzet op versterkte handhaving tot nog toe onvoldoende heeft geleid tot een betere uitvoering van de wet en daarmee als niet doeltreffend wordt beschouwd. Aan de andere kant achten we het waarschijnlijk dat zonder de inzet op versterkte handhaving, die anno 2018 nog verder wordt geïntensiveerd, de kosteneffectieve CO₂-reductie via de Wet Milieubeheer helemaal niet zal worden gerealiseerd. We concluderen daarom dat het schrappen van deze instrumenten ten koste gaat van de effectiviteit.

De EPK en EPK-pilot is een maatregel waarvan een ex post evaluatie beschikbaar is. Uit de evaluatie blijkt dat het instrument EPK een bijdrage *kan* leveren aan het besparingspotentieel, maar dat de EPK eenzijdig inspeelt op informatiebehoefte en te weinig op een verhoging van de beleidsdruk, commitment of financiële prikkels. Het instrument is in potentie doeltreffend en kan een efficiënt hulpmiddel zijn voor de toezichthouder in de communicatie over energiebesparing met bedrijven. Voor de EPK-pilot concluderen we dat deze pilot nuttige kennis heeft opgeleverd over de effectiviteit en efficiency van de EPK. Als we ervanuit gaan dat de beleidsdruk wordt opgevoerd, zoals bijvoorbeeld via de inzet op erkende maatregelen en de omgekeerde bewijslast, dan is het potentie een kosteneffectieve maatregel, met negatieve effecten als hij geschrapt zou worden.

Verduurzaming IenM en Rijk

Het doel van dit instrument is om op het gebied van klimaatbeleid het goede voorbeeld te geven: zowel binnen het Rijk, alsook richting de markt. Het achterliggende idee is tweeledig: ten eerste werd beoogd dat de verduurzaming zou leiden tot een reductie van CO₂. Ten tweede zou dit de geloofwaardigheid van de overheid in klimaatdossiers doen toenemen, en zou het voorbeeldgedrag van de markt kunnen stimuleren.²⁷⁰ De lange termijn ambitie van het ministerie van IenM is om in 2030 klimaat- en energieneutraal te zijn. Onder dit

²⁶⁷ Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei (KWINK groep, 2016).

²⁶⁸ Zie: Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei (KWINK groep, 2016).

²⁶⁹ Evaluatie Erkende Maatregelenlijsten, CE Delft (te verschijnen).

²⁷⁰ Programmaplan "Werk maken van klimaat" (08-07-2015) (INTERN).

subdoel zijn twee instrumenten ingezet: activiteiten gericht op een Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM, en het instrument 'Verduurzaming Rijksbreed'. Van deze instrumenten zijn geen onafhankelijke ex post evaluaties beschikbaar. Wel wordt duidelijk uit monitoringsgegevens van het ministerie van IenM dat de CO₂-uitstoot van het Ministerie in 2016 28% onder het niveau van 2009 lag, waarmee de doelstelling van 20% reductie in 2020 al ruimschoots behaald is.

Ondanks het ontbreken van een onafhankelijke ex post evaluatie schatten we toch met een hoge mate van zekerheid in dat de genoemde effecten op de reductie van CO₂-uitstoot niet behaald zouden zijn zonder deze instrumenten. We redeneren dan dat het ministerie en de Rijksoverheid niet alleen de doelen stellen, maar ook direct zelf verantwoordelijk zijn en over de middelen beschikken om die doelen te realiseren. Vanwege het ontbreken van de afhankelijkheid van derden is de oorzaak-gevolg relatie tussen de activiteiten en de effecten vrij zuiver. Schrappen van deze instrumenten zal het bereik van het lange termijndoel dus in gevaar brengen en ook een negatief effect hebben op de voorbeeldfunctie.

Samenleving betrekken

Ter versterking van het nationale klimaatbeleid zette het ministerie in op het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving. Door actief te communiceren over klimaatverandering en participatie van partijen en inwoners bij het tegengaan te vergroten werd beoogd, naast het realiseren van reductie van CO₂-uitstoot, het draagvlak voor klimaatbeleid te verhogen.

Instrumenten onder dit thema zijn de nationale en regionale klimaatop (een gremium waarin diverse decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven het Parijsakkoord vertaalde naar concrete acties), de Nederlandse klimaatcoalitie (verbond van 365 organisaties die in 2050 klimaatneutraal willen zijn), de lokale klimaatagenda (actieagenda en kennisnetwerk decentrale overheden en Rijksoverheid), IKS & de regeling eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten, de Koning Willem 1 Stichting (prijs voor ondernemers), de Jongeren/Kinderen klimaatacties (kinderklimaatop) en een aantal Green Deals.

- De Lokale Klimaatagenda (LKA) is onafhankelijk ex post geëvalueerd (op doeltreffendheid, niet op doelmatigheid).²⁷¹ Uit de evaluatie blijkt dat niet duidelijk is wat de relatie is tussen initiatieven die decentrale overheden nemen, en de LKA. In de evaluatie worden aanbevelingen gedaan over het stellen van (kwantitatieve) resultaatdoelen, monitoring van het doelbereik, resultaatsturing en het hanteren van een evidence based aanpak om resultaten te bereiken. Gegeven het ontbreken van de bovenstaande elementen, achten we het waarschijnlijk dat het schrappen van de bijdrage aan de LKA een gering effect heeft op de reductie van CO₂-uitstoot. We achten het ook waarschijnlijk dat het effect van een besparing op het betrekken van lokale overheden gering is, omdat de relatie tussen de LKA en de activiteiten van decentrale overheden niet duidelijk is en er ook andere initiatieven zijn waarin lokale overheden worden betrokken.²⁷²
- Van de Green Deals is een overkoepelende evaluatie beschikbaar;²⁷³ van individuele Green Deals zijn geen evaluaties beschikbaar. We achten het waarschijnlijk dat het schrappen ten koste gaat van te realiseren reductie van CO₂-uitstoot, en dus ook van het tegengaan van klimaatverandering. Uit de overkoepelende evaluatie van de Green Deals blijkt dat deze aanpak, afhankelijk van de specifieke Green Deal, effectief is. Voor de specifieke Green Deals onder dit beleidsartikel vinden we aanwijzingen dat bijvoorbeeld de Green Deal 'Energie Unie van Waterschappen' ertoe heeft geleid dat Waterschappen zich hebben gecommitteerd aan het streven om versneld energieneutraal te worden, als volgende stap in de uitvoering van het SER Energieakkoord.²⁷⁴ Waterschappen zijn in staat om via hun infrastructuur en kernactiviteiten (rioolwaterzuivering, poldergemalen, biomassa, terreinen en

²⁷¹ Evaluatie van de Lokale Klimaatagenda (LKA) (KplusV, 2015).

²⁷² Bijvoorbeeld het Interbestuurlijk Programma, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>.

²⁷³ Evaluatie Green Deals (KWINK groep, 2016).

²⁷⁴ <https://www.uvw.nl/waterschappen-en-het-Rijk-ondertekenen-green-deal-energie/>.

oppervlaktewater) een bijdrage te leveren in de opwekking van hernieuwbare energie en energiebesparing. Ook vinden we het waarschijnlijk dat het schrappen van de Green Deals ten kosten gaat van de betrokkenheid van maatschappelijke partners.

- Verder zijn van enkele overige instrumenten interne evaluaties of ex ante evaluaties beschikbaar. Door het (veelal) ontbreken van ex post evaluaties is het voor deze instrumenten niet goed mogelijk om onderbouwd vast te stellen wat de effectiviteit is. We vinden het aannemelijk dat de impact op het tegengaan van klimaatverandering van het schrappen van deze instrumenten beperkt is, omdat niet hard gemaakt kan worden dat er een relatie is tussen de activiteiten die zijn gefinancierd vanuit Artikel 19 en het realiseren van CO₂-reductie. Daarnaast vinden we het waarschijnlijk dat er een beperkt negatief effect is op het draagvlak voor klimaatbeleid in de samenleving.

Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit

Het beleid onder dit subdoel is uitgewerkt in concrete doelstellingen. Deze zijn terug te vinden in de begroting en het Energieakkoord. In de begroting zijn de volgende doelen opgenomen:

- Sectoraal emissieplafond verkeer en vervoer voor 2020: 36 Mton.
- Ontwikkeling verplichting aandeel hernieuwbare energie in het vervoer (in %): van 4,5% in 2012 tot 10% in 2020.²⁷⁵
- Ontwikkeling CO₂-emissie nieuwe personenauto's in gram CO₂ per kilometer. In 2009 is een voorstel van de Europese Commissie aangenomen dat een verplichte norm van gemiddeld 130 g CO₂/km in 2015 bevat. In november 2013 is overeenstemming bereikt dat een verplichte norm van gemiddeld 95 g CO₂/km in 2021 zal gelden.
- Daarnaast zijn in het Energieakkoord de volgende doelen overeengekomen: 15-20 PJ energiebesparing in 2020, maximaal 25 Mton in 2030 (sectordoel mobiliteit en transport Energieakkoord).

De instrumenten die op de begroting staan hangen sterk samen met instrumenten die op andere begrotingsartikelen staan, zoals het fiscale beleid, gedragsinstrumenten zoals de campagne zuinige banden en het sectorconvenant verkeer en vervoer. De instrumenten onder Artikel 19 zijn gericht op het versterken van het mondiaal en EU-klimaatbeleid (bijvoorbeeld de besluitvorming rond de CO₂-normen voor voertuigen en de FQD), de uitvoering van de brandstofvisie (als onderdeel van het Energieakkoord), Green Deals (bijvoorbeeld de Green Deal bussen zero emissie in 2030 en de Green Deal elektrisch rijden) en R&D (bijvoorbeeld het programma Truck van de Toekomst, of het programma Stiller op de weg).

Het evaluatiemateriaal voor deze instrumenten bestaat voornamelijk uit overkoepelende ex ante onderzoeken, prognoses (bijvoorbeeld de NEV) en monitoren (bijvoorbeeld in het kader van de RED). Uit de prognoses en monitoren vinden we aanwijzingen dat het beleid in samenhang doeltreffendheid is: het sectoraal emissieplafond van 36 Mton CO₂-equivalenten voor 2020 is binnen bereik en het energiebesparingsdoel uit het Energieakkoord lijkt te worden gehaald volgens de NEV. Om een aantal redenen is het echter lastig om onderbouwde uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten onder Artikel 19. Zo zijn weinig ex post evaluaties beschikbaar voor de individuele instrumenten en zijn veel instrumenten gericht geweest op het maken van mondiale of Europese afspraken over doelstellingen en normen. De bijdrage van de inzet onder dit beleidsartikel aan de

²⁷⁵ Toelichting: De EU-Richtlijn Hernieuwbare Energie uit 2009 bevat niet alleen een bindende doelstelling voor hernieuwbare energie totaal maar ook een bindende doelstelling voor hernieuwbare energie voor vervoer. In 2020 moet het verbruik van hernieuwbare energie voor vervoer 10 procent zijn van het totale verbruik van benzine, diesel, biobrandstoffen en elektriciteit voor vervoer. Om dit doel te bereiken heeft de nationale overheid leveranciers van benzine en diesel verplicht om een (oplopend) aandeel van de geleverde energie uit hernieuwbare bronnen te laten komen (Wet Milieubeheer, onderdeel Hernieuwbare Energie Vervoer). Meestal wordt dit gedaan door het bijmengen van biobrandstoffen in gewone benzine of diesel.

afspraken is moeilijk vast te stellen. Daarnaast constateerde we hierboven dat er ook instrumenten vanuit andere begrotingsartikelen zijn gefinancierd die hebben bijgedragen aan het doelbereik.

- Het schrappen van de financiering van de NEa voor de uitvoering van de Fuel Quality Directive (FQD) en de Renewable Energy Directive (RED) betekent dat uitvoering van deze EU-richtlijnen in gevaar komt.²⁷⁶
- Voor de brandstofvisie vinden we het waarschijnlijk dat een besparing hierop leidt tot een verminderde doeltreffendheid. De brandstofvisie en de actie-agenda hebben bijvoorbeeld geleid tot een aantal Green Deals en maatregelen die als effectief zijn opgenomen in de NEV (bijvoorbeeld de Green Deal Zero emissie busvervoer). Tegelijkertijd geven we aan dat we niet kunnen inschatten hoe groot die vermindering is, omdat een groot deel van de uitgewerkte afspraken nog niet zijn geïmplementeerd en het op voorhand niet duidelijk is op welke schaal die geïmplementeerd zullen worden. Als neveneffect geven we aan dat het nu terugtrekken uit de verdere implementatie van de brandstofvisie een signaal zou afgeven aan maatschappelijke organisaties en marktpartijen in de sector dat de overheid zich niet committeert aan de gezamenlijk ontwikkelde visie. We verwachten dat dit bredere impact heeft dan alleen op het klimaatbeleid, maar ten koste gaat van het beeld van de overheid als betrouwbare partner en van de effectiviteit van visievorming in het algemeen.
- Voor de Green Deals vinden we het waarschijnlijk dat het schrappen ten koste gaat van de reductie van CO₂-uitstoot, en dus ook van het bereik van de doelen bij dit beleidsonderdeel. Uit de overkoepelende evaluatie van de Green Deals blijkt dat deze aanpak, afhankelijk van de specifieke Green Deal, effectief is. Bijvoorbeeld de Green Deal Zero emissie busvervoer heeft geleid tot een bestuursakkoord tussen het Rijk, IPO, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Stadsregio Amsterdam (nu Vervoerregio Amsterdam) waarin de ambities is vastgelegd dat zij streven naar volledig emissievrij busvervoer in 2030.²⁷⁷
- Voor de instrumenten gericht op onderzoek en ontwikkeling geven we aan dat we niet kunnen beoordelen wat het effect zou zijn op doelbereik, vanwege het ontbreken van ex post evaluaties. Een evaluatie van het programma Truck voor de Toekomst wordt nog verwacht.

In de tabel hieronder staat een overzicht van de beleidsonderdelen, en de te verwachten (neven)effecten wanneer de instrumenten die bijdragen aan het betreffende beleidsonderdeel worden opgenomen in een besparingsvariant en de impact daarvan op de rijksbegroting.

Beleids onderdeel	Effecten bij schrappen instrumenten onder dit beleidsonderdeel	Bespaarde uitgaven	
		Bedrag in euro's	Percentage van besparingsopgave (€3.102.712)
Uitvoering EU-ETS	We kunnen onderbouwen dat: - Nederland voert EU-wetgeving niet uit - Verminderd effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen We vinden aanwijzingen voor: - Inbreuk op betrouwbaarheid overheid als partner; - Verminderde motivatie voor klimaatmaatregelen bij industrie en vervoerssector.	€4.897.000	157%

²⁷⁶ Zie paragraaf 7.7.2. voor een beschrijving van de FQD en RED.

²⁷⁷ http://www.greendeals.nl/wp-content/uploads/2015/04/Bestuursakkoord_Zero_OV-Bus_v3.pdf.

Uitvoering SER Energieakkoord	We kunnen onderbouwen dat: - Verminderd effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen - Verminderde effectiviteit ten opzichte van doelen uit het Energieakkoord We vinden aanwijzingen voor: - Inbreuk op betrouwbaarheid overheid als partner; - Verminderde motivatie voor klimaatmaatregelen bij maatschappelijke partijen.	€1.304.159	42%
Verduurzaming IenM en Rijk	We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op CO₂-reductie en voorbeeldfunctie ministerie en Rijk.	€61.648	2%
Samenleving betrekken	We kunnen onderbouwen dat: - Bij schrappen Green Deals negatieve effecten op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen - Bij schrappen LKA nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen We vinden aanwijzingen voor: - Bij schrappen overige instrumenten nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - beperkt negatief effect op maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid	€1.158.237	37%
Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit	We kunnen onderbouwen dat: - Nederland voert EU-richtlijn niet uit. We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op doelen onder dit beleidsartikel. - Negatief effect op betrouwbaarheid overheid als partner. - Negatief effect op de effectiviteit van het instrument visievorming met partijen uit de samenleving.	€4.711.599	152%

Tabel 10.5.: Overzicht effecten 20%-besparingsvariant Versterken Nationaal klimaatbeleid.

Stimuleren klimaatrelevant onderzoek

Er is geen subdoel geformuleerd dat betrekking heeft op dit beleidsonderdeel, wel blijkt uit beleidsplannen van de directie KLK dat kennisontwikkeling als een belangrijk onderdeel wordt genoemd van de strategie. Ook in de Kamerbrief van Minister Wiebes over de kabinetsinzet voor het klimaatakkoord wordt expliciet de rol van innovatie genoemd ten behoeve van een kosteneffectieve klimaattransitie in de toekomst.²⁷⁸

²⁷⁸ Brief van 23 februari 2018 "Kabinetsinzet voor het klimaatakkoord".

- Uitgaven in het kader van dit beleidsonderdeel zijn gedaan aan het EU-programma Interreg V,²⁷⁹ het IPCC, de nationale Energieatlas en de Klimaatmonitor.
- Over deze uitgaven en instrumenten is geen ex post evaluatiemateriaal beschikbaar. Wel vinden we het aannemelijk dat de genoemde instrumenten een positieve bijdrage leveren aan de kennis over de ontwikkeling van het klimaatbeleid en de mogelijkheden om dit verder vorm te geven. Bijvoorbeeld de Klimaatmonitor ontsluit lokale en regionale informatie op het gebied van energie en klimaat. Daarmee voegt deze monitor iets toe ten opzichte van de NEV die een landelijke oriëntatie heeft. De nationale Energieatlas verstrekt basisinformatie ten behoeve van een kosteneffectieve warmtetransitie. De uitgaven aan het IPCC betreffen de financiering van de Nederlandse deelname aan dit panel. De uitgaven aan Interreg zijn onder andere nodig ter bekostiging van de (internationale en Nederlandse) uitvoering van het programma. Op basis van deze analyse, menen we dat het besparen op de uitgaven in het kader van Stimuleren van klimaatrelevant onderzoek een beperkt negatief effect op het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen. Voor de bijdragen aan de lokale Klimaatmonitor en de Nationale Energieatlas merken we op dat hier een rol voor het Rijk is weggelegd, omdat de scope van de informatie die van de lokale/regionale partijen die de informatie ter beschikking stellen overstijgt.
- Voor de bijdragen aan het IPCC en Interreg geldt nog dat een neveneffect van schrappen is dat Nederland zijn geloofwaardigheid als ambitieuze partner voor internationaal klimaatbeleid op het spel zet.

In de tabel hieronder staat een overzicht van de beleidsonderdelen, en de te verwachten (neven)effecten wanneer de instrumenten die bijdragen aan het betreffende beleidsonderdeel worden opgenomen in een besparingsvariant en de impact daarvan op de rijksbegroting.

Subdoel	Effecten bij schrappen instrumenten onder dit beleidsonderdeel	Bespaarde uitgaven	
		Bedrag in euro's	Percentage van besparingsopgave (€3.102.712)
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op tegengaan klimaatverandering We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid	€2.130.476	68%

Tabel 10.6.: Overzicht effecten 20%-besparingsvariant Stimuleren Klimaatrelevant Onderzoek.

10.2. 20%-intensiveringsvarianten

De scope van de 20%-intensiveringsvarianten is afgebakend als een intensivering van bestaand beleid. In deze afbakening wordt nieuw beleid buiten beschouwing gelaten. De afbakening komt voort uit de overweging dat uitspraken over intensiveringsvarianten met nieuw beleid vooruit zouden lopen op de lopende

²⁷⁹ Europese subsidieregeling waarin partijen uit meerdere landen samenwerken op het terrein van innovatie, duurzaamheid, bereikbaarheid en regionale gebiedsontwikkeling. Interreg is breder dan alleen klimaat, maar vanaf Interreg V is klimaatverandering (waaronder mitigatie) een specifiek onderdeel van het programma.

onderhandelingen in het kader van het nog af te sluiten Klimaatakkoord en de op te stellen Klimaatwet (zie hoofdstuk 2). Bij de 20%-varianten op basis van bestaand beleid analyseren we in hoeverre subsidies opdrachten en bijdragen aan agentschappen zijn op te schalen zonder nieuw beleid (dus zonder een herformulering van bijvoorbeeld de opdracht) en in hoeverre deze nog relevant zijn gegeven technologische, maatschappelijke of beleidsmatige ontwikkelingen.

Naast uitgaven staan ook ontvangsten op de begroting (in het kader van de veiling van ETS-rechten). De ontvangsten laten we buiten beschouwing in de intensiveringsvarianten.

De beperking van de scope tot bestaand beleid, betekent dat we ervoor hebben gekozen om de intensiveringsvarianten te formuleren op basis van individuele instrumenten. Per instrument zijn we nagegaan of we op basis van onderzoek kunnen inschatten wat de effecten zijn van het opschalen van het instrument en zo ja of dat mogelijk en/of zinvol zou zijn, zonder het doel of de inhoud wezenlijk te wijzigen. In Bijlage V geven we een overzicht van de bestaande instrumenten (begrotingsjaar 2016) op de begroting van Artikel 19 en een korte aanduiding van waarom we ze wel/niet hebben opgenomen in een intensiveringsvariant. Het leeuwendeel van de instrumenten komt daar niet voor in aanmerking. De meest voorkomende reden is dat we vanwege het ontbreken van ex post evaluatieonderzoek niet kunnen inschatten wat de effecten van een eventuele intensivering zijn. Andere redenen zijn bijvoorbeeld dat een ex post evaluatie geen onderbouwing/aanbevelingen geeft die een intensivering met zich mee zou brengen. We zien mogelijkheden en positieve effecten van intensivering van de volgende bestaande beleidsinstrumenten:

- Borgingsfunctie: SER Dashboard/borgingscommissie Energieakkoord
- Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM

Borgingsfunctie SER Dashboard/borgingscommissie Energieakkoord

Uit de evaluatie²⁸⁰ van het SER Energieakkoord blijkt dat de borgingsfunctie versterkt kan worden. Twee van de punten uit de aanbevelingen hebben budgettaire consequenties:

- Hanteren van een implementatiestrategie bij de invulling van nieuwe maatregelen, waarin een beredeneerde keuze wordt gemaakt uit het palet aan beschikbare maatregelen, afspraken worden gemaakt over monitoring en direct een alternatieve variant wordt afgesproken voor het geval de voortgang onvoldoende blijkt.
- Om hier invulling aan te geven, zou ex ante onderzoek moeten plaatsvinden naar de (kosten)effectiviteit van maatregelen. Daarnaast moet een monitoringssystematiek worden opgezet, en moet de monitoring plaatsvinden. We schatten de investeringskosten (ex ante onderzoek (kosten)effectiviteit & monitoringssystematiek) op €100.000 tot €200.000. Daarnaast zijn er (additioneel) jaarlijkse kosten (monitoring en update van onderzoek naar kosteneffectiviteit) die we inschatten op een bandbreedte van €25.000 tot €50.000.
- Ontwikkelen van een alternatief voor het online SER Dashboard, waarmee de voortgang en de resultaten op een toegankelijke manier worden gedeeld met geïnteresseerden. We schatten de ontwikkelingskosten van een alternatief op €100.000 tot €200.000, en de jaarlijkse (additionele) onderhoudskosten op €15.000 tot €30.000.

Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM

Uit monitoringsgegevens van het ministerie van IenM blijkt dat de CO₂-uitstoot van het Ministerie in 2016 28% onder het niveau van 2009 lag, waarmee de doelstelling van 20% reductie in 2020 al ruimschoots behaald is. Dergelijke reducties kunnen bijvoorbeeld worden gerealiseerd via projecten als de Zonneroute A37 (onderzoek

²⁸⁰ Zie: Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei (KWINK groep, 2016).

naar mogelijkheden grootschalige opwek van zonne-energie) of een proef met drijvende zonnepanelen in de Slufter. Tegelijkertijd ligt er nog een grote opgave om het streven van energieneutraliteit in 2030 te realiseren²⁸¹. We menen dat maatregelen die bijdragen aan het realiseren van de energieneutraliteit passen bij de lange termijn doelstelling van het Parijsakkoord waarin Nederland nagenoeg geen CO₂-uitstoot heeft. Hoewel het te ver gaat te stellen dat dit dan ook zou moeten gelden voor de Rijksoverheid, levert de overheid wel een belangrijke bijdrage. Daarnaast heeft de overheid een voorbeeldfunctie: het is aannemelijk dat maatschappelijke partijen, marktpartijen en huishoudens eerder zullen investeren in CO₂-reductie maatregelen als de overheid dat ook doet (het goede voorbeeld geeft) dan als de overheid dat niet doet.

Als we het streven naar energieneutraliteit in 2030 opvatten als ongewijzigd beleid, en binnen dat ongewijzigd beleid de reductieopgave invullen, komen we op een reductieopgave van 126,6 kton. We hebben onvoldoende informatie om aan te geven welke specifieke maatregelen genomen zouden kunnen worden om de reductiedoelstelling te behalen. Wel kunnen we grofmazig aangeven wat een bandbreedte van de kosten is die hiermee gemoeid gaat. Als we uitgaan van een lineair reductiepad en reductiekosten van gemiddeld 100 €/ton CO₂ tot 200 €/CO₂, is er een jaarlijkse intensivering nodig van €1.000.000²⁸² tot €2.000.000. Hierbij dient benoemd te worden dat deze intensivering (deels) via de begroting van I&W kan lopen, omdat een deel van de uitgaven in het kader van art. 19 daar op de begroting staat.

In de onderstaande tabel vatten we het budgettaire effect van de intensiveringsvarianten samen. We zien dat ze tezamen 60% van de intensiveringsruimte dekken. Het is voor ons lastig om intensiveringsmogelijkheden voor andere instrumenten onderzoeksmatig te onderbouwen. In een enkel geval is intensivering niet mogelijk of niet wenselijk, zie bijlage V.

Instrument	Intensivering, bandbreedte (*1.000 €)			Percentage van intensiveringsruimte (3.102 k€)
	Laag	Hoog	Middenwaarde	Middenwaarde
Totaal, inclusief investering	1.240	2.480	1.860	60%
Totaal, exclusief investering	1.040	2.080	1.560	50%
Borgingsfunctie SER Dashboard/Borgingscommissie Energieakkoord				
Implementatie en jaarlijkse update				
Investering	100	200	150	5%
Jaarlijks	25	50	38	1%
Alternatief SER Dashboard				
Investering	100	200	150	5%
Jaarlijks	15	30	23	1%
Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM				
Jaarlijks	1.000	2.000	1.500	48%

Tabel 10.7: Overzicht 20%-intensiveringsvariant gebaseerd op intensiveren bestaand beleid.

²⁸¹ Dit streven staat verwoord in een Kamerbrief van 5 juni 2016 "Energienetwerken in beheer van rijkswaterstaat", met kenmerk: RWS-2016/15377/155837.

²⁸² Dit bedrag is te berekenen als $126 \times 1000 \times 100 / 12$.

11. Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies opgenomen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uiteenlopende onderdelen die binnen deze beleidsdoorlichting centraal staan. We gaan in op de mate van doelbereik in de doorlichtingsperiode, geven een overkoepelende beschouwing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Artikel 19 en sluiten af met een beschouwing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende beleidsonderdelen.

11.1. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Het algemene doel van Artikel 19 is klimaatverandering door menselijk handelen tegen te gaan door het verminderen van de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen. Op hoofdlijnen zijn de beleidsinstrumenten onder dit artikel gericht op het regisseren van het internationale en nationale klimaatbeleid en het stimuleren van overheden, bedrijven, branches en kennisorganisaties om de nationale doelstellingen te behalen. Met inzet vanuit Nederland zijn gedurende de doorlichtingsperiode op mondiaal-, EU- en nationaal niveau afspraken gemaakt over doelen gericht op het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen. Er is één overkoepelende Europese doelstelling vastgesteld om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Om deze overkoepelende doelstelling te realiseren zijn in EU-verband afspraken gemaakt over een onderscheid in twee subdoelen: een doel voor de ‘**ETS-sectoren**’ en een doel voor de ‘**niet-ETS-sectoren**’. Daarnaast is er vanaf medio 2015 op basis van het **Urgenda-vonnis** een overkoepelend CO₂-reductiedoel gesteld voor 2020, namelijk een CO₂-reductie van 25 procent ten opzichte van 1990.

Doelbereik ETS

De ETS-sectoren vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (het EU ETS). De EU-doelstelling voor de ETS-sectoren valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting omdat deze via het Europese ETS gerealiseerd wordt. Wel is de effectiviteit van het EU-ETS een belangrijke pijler van het Europese (en daarmee van het Nederlandse) klimaatbeleid. De marktprijs van de emissierechten geldt als een belangrijke randvoorwaarde voor het ETS-systeem om voldoende effectief te kunnen functioneren. Hoewel het besparingsdoel van het EU-ETS in de doorlichtingsperiode is gehaald zorgt de lage CO₂-prijs zorgt voor een beperkte doeltreffendheid van het instrument en een gebrekkig prikkel voor innovatie in reductietechnieken (nevendoel). De effectiviteit van het EU-ETS is daarmee vooralsnog niet zoals beoogd. Voor de komende jaren lijkt het erop dat vraag en aanbod steeds meer in evenwicht komen en het grote substantiële overschot aan emissierechten in het ETS wordt weggewerkt. Dat komt door de recent aangekondigde veranderingen in het EU ETS en de Directive van het MSR.

Doelbereik niet-ETS sectoren

Voor de niet-ETS sectoren gelden per lidstaat nationale bindende doelen die deels met Europese en vooral met nationale beleidsmaatregelen moeten worden gerealiseerd. Nederland heeft ervoor gekozen om de niet-ETS sectoren onder te verdelen in deelsectoren en aan elke deelsector een sectoraal emissieplafond toe te kennen. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de sectorale emissieplafonds is bij verschillende ministeries belegd. Het niet-ETS doel voor 2020 ligt binnen bereik, gedurende de doorlichtingsperiode (2012-2016) overstijgen de ramingen het totale emissieplafond niet. Zolang het totale emissieplafond wordt gehaald, worden geen aanvullende maatregelen in afzonderlijke sectoren genomen. Bij CO₂ land- en tuinbouw en overige broeikasgassen landbouw komende ramingen boven de plafonds uit.

Sector	Verantwoordelijk ministerie	Emissieplafond 2020 (Mton)	Prognose realisatie (NEV 2017)
CO ₂ industrie en energie	EZ	11	7,1
CO ₂ verkeer en vervoer	IenM	36	32,9
CO ₂ gebouwde omgeving	BZK	22,5	21,3
CO ₂ land- en tuinbouw	EZ	6	6,1
Overige CO ₂ broeikasgassen landbouw	EZ	16	18,8
Resterende overige broeikasgassen	IenM	9	9,0
Totaal		100,5	95,2

Tabel 11.1. Sectorale niet-ETS emissieplafonds voor 2020 (in megaton CO₂equivalenten) en de prognose voor de realisatie uit de NEV 2017.

Doelbereik naar aanleiding van het Urgenda-vonnis

Volgens de NEV van 2017 is het overkoepelende CO₂-reductiedoel van 25% ten opzichte van 1990 op basis van het Urgenda-vonnis vooralsnog niet binnen bereik. Wel zullen bij het voorgenomen beleid de emissies tot 2020 sterk dalen. De verwachte reductie ten opzichte van 1990 bedraagt 23 [19-27] procent. Daarmee zal de uitstoot naar verwachting ongeveer 4 megaton boven het niveau liggen dat in de Urgenda-zaak door de rechter aan de Nederlandse staat is opgelegd. De staat is in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechter en dat hoger beroep loopt nog. De regering heeft aangegeven intussen uitvoering te geven aan het vonnis.

Doelbereik lange termijn: 2030 en 2050

We kunnen constateren dat de doelen binnen de doorlichtingsperiode en de nabije toekomst deels bereikt zijn of binnen bereik zijn. Voor de langere termijn geldt dat de doelen nog niet binnen bereik liggen. Het gaat dan om het doel van 49% CO₂-reductie vanuit het regeerakkoord Rutte-III en klimaatneutraliteit in 2050.

Momenteel wordt klimaatakkoord uitgewerkt om de beoogde reductie van 49% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 te halen. Daarbij is klimaatverandering een mondiaal probleem. Als de jaarlijkse broeikasgasuitstoot op Nederlands grondgebied afneemt conform de gestelde doelen wil dit niet zeggen dat daarmee de persoonlijke broeikasgasvoetafdruk van Nederlandse inwoners ook afneemt. Zo is in 2017 de jaarlijkse broeikasgasuitstoot op Nederlands grondgebied afgenomen, tegelijkertijd blijkt dat de persoonlijke broeikasgasvoetafdruk van Nederlandse inwoners juist met meer dan 8% is gestegen in dat jaar. Van 14 ton CO₂-equivalenten per inwoner in 2016 naar 15 ton in 2017. Hoe groter die afdruk, des te meer effect op klimaatverandering.

11.2. Hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid geweest?

11.2.1. Overkoepelende beschouwing doeltreffendheid en doelmatigheid Artikel 19

Beschikbaarheid onderzoeksmateriaal

Een beleidsdoorlichting is in de basis een syntheseonderzoek. Onze bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid zijn – met name – gebaseerd op het beschikbare onderzoeksmateriaal. In onderstaande tabel hebben we een overzicht van de beschikbaarheid en kwaliteit van het onderzoeksmateriaal en de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de

beleidsonderdelen op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal opgenomen. In bijlage III lichten we toe hoe deze tabel tot stand is gekomen.

		Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal	Oordeel op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Versterken mondiaal klimaatbeleid		Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
Versterken EU-klimaatbeleid		Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
Versterken nationaal klimaatbeleid	Uitvoering EU ETS	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	+
	SER Energieakkoord	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
	Verduurzaming IenM en Rijk	Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	?
	Samenleving betrekken	Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+ / -	?
	Duurzame mobiliteit en duurzaam transport	Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel.	+	+
Klimaatrelevant onderzoek		We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen .	?	?

Tabel 11.2: Overzicht beoordeling van beschikbare onderzoeksmateriaal en beleidsonderdeel.

Voor de **doeltreffendheid** van de instrumenten onder Artikel 19 geldt dat er over sommige instrumenten ex post onderzoek beschikbaar is en voor een groter aantal instrumenten niet. Wel is er veelal ander onderzoeksmateriaal beschikbaar waaruit indicaties voor doeltreffendheid kunnen worden afgeleid. In aanvulling hierop merken we op dat het positief is dat ten aanzien van klimaatbeleid wel veel ex ante evaluaties zijn aangetroffen, waarin bijvoorbeeld ook maatregelen voor duurzame mobiliteit worden vergeleken op basis van de kosten per bespaarde eenheid CO₂.

Het is niet mogelijk om overkoepelende uitspraken over de **doelmatigheid** van de beleidsinstrumenten onder Artikel 19 te formuleren. Dit komt ten eerste doordat de doelmatigheid van de instrumenten onder dit begrotingsartikel niet (structureel) is onderzocht (zie de tabel hiervoor). Alleen van de uitvoering van het EU ETS door NEa en het versnellen van duurzame mobiliteit en duurzaam transport is een oordeel over de doelmatigheid te geven. Er is dus weinig tot geen onderzoeksmateriaal beschikbaar om overkoepelende uitspraken op te baseren. Ten tweede ontbreekt het aan een overzicht van de kosten per beleidsonderdeel en per instrument voor de jaren uit de doorlichting. Randvoorwaarde voor doelmatigheid is een duidelijk beeld van hoe de uitgaven relateren aan de doelen / subdoelen / instrumenten. Dit overzicht is momenteel niet

beschikbaar (het is tijdens dit onderzoek voor 2016 gereconstrueerd). Ten derde constateren we dat de er voor het bereiken van de (sub)doelen van Artikel 19 naast de beleidsinstrumenten veel menskracht is ingezet (in termen van apparaatskosten). Het is op grond van dit syntheseonderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid van de ingezette ‘apparaatskosten’.

Tot slot constateren we dat de **regiefunctie** (voor een belangrijk deel apparaatskosten) een belangrijk onderdeel is van het beleid onder Artikel 19. De doeltreffendheid en doelmatigheid van regievoering is lastig te beoordelen. Er zijn, als het gaat om de regierol, geen evaluaties voor handen. Syntheseonderzoek volstaat niet om tot een oordeel te komen over de regierol. Daarom is door de onderzoekers, de directie KLG en ambtenaren van diverse ministeries een forse inspanning verricht om informatie over de regierol te vergaren. Het gaat dan om interviews met beleidsmedewerkers van de directie KLG, aangevuld met antwoorden op een schriftelijke vragenlijst. Daarnaast hebben we per beleidsdomein waarop de regierol van toepassing was een interview gevoerd, zodat het beeld van de directie KLG aangevuld wordt met het beeld vanuit het ontvangende perspectief. Ten slotte hebben we zoveel mogelijk openbare bronnen – zoals Kamerbrieven, rapporten en verslagen van Europese vergaderingen - bij de analyse betrokken, om de informatiebasis zoveel mogelijk te objectiveren.

Overkoepelende beschouwing doeltreffendheid en doelmatigheid Artikel 19

Hierna geven we onze beschouwing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Artikel 19, waarbij we ingaan op de bijdrage aan het realiseren van de beoogde doelstellingen, de budgettaire gevolgen van het beleid en de regievoering van het bredere klimaatbeleid (zowel nationaal als internationaal).

De algemene doelstelling van Artikel 19 is het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen. Op hoofdlijnen zijn de beleidsinstrumenten onder Artikel 19 gericht op het regisseren van het internationale en nationale klimaatbeleid en het stimuleren van overheden, bedrijven, branches en kennisorganisaties om de nationale doelstellingen te behalen. Artikel 19 is een bijzonder artikel om een aantal redenen: 1) Ook in andere begrotingsartikelen (van andere departementen) zit klimaatbeleid, 2) in Artikel 19.02 zit ook beleid, dat niet direct over klimaat gaat, en 3) ten aanzien van regie is het altijd lastig vast te stellen wat de precieze bijdrage is geweest van de regie aan het bereiken van de doelstellingen.

Artikel 19 bevat een duidelijke doelstelling in de vorm van sectorale emissieplafonds. Zoals hierboven genoemd waren deze doelstellingen gedurende de doorlichtingsperiode binnen bereik. Dat is op zich positief, maar de vraag is in welke mate de doelstelling is behaald door het beleid, specifiek de beleidsinstrumenten onder Artikel 19, of door andere factoren (bijvoorbeeld het economisch tij in de afgelopen jaren), beleidsinstrumenten op andere begrotingsartikelen (die buiten de scope van deze doorlichting vallen) en in welke mate dat beleid is gerealiseerd door middel van de regie en coördinatie vanuit Artikel 19. Positief is wel dat het doelbereik wordt gemonitord (bijvoorbeeld in de jaarlijkse NEV van PBL, ECN en CBS), dat er daardoor goed zicht is op de vraag of de doelen worden bereikt en dat op basis daarvan beleid kan worden bijgesteld (om de doelen weer binnen bereik te krijgen). Dit is een belangrijke voorwaarde voor doeltreffend klimaatbeleid.

De budgettaire gevolgen van het beleid onder Artikel 19 zijn relatief beperkt. Het beleid onder Artikel 19 bestaat uit een veelheid aan verschillende instrumenten (zoals CDM, de Nederlandse Klimaatcoalitie, Green Deals en de uitwerking en uitvoering van de Brandstofvisie, et cetera) en uit regievoering van het klimaatbeleid binnen Nederland en de inhoudelijke lijn voor de nationale inbreng in de ontwikkeling van het mondiale en EU-klimaatbeleid. De totale uitgaven vanuit dit artikel aan het tegengaan van klimaatverandering bedragen in 2016 ongeveer 15 miljoen. Daarmee vormen de uitgaven vanuit Artikel 19 aan het klimaatbeleid een fractie van de totale Rijksbrede uitgaven gericht op het tegengaan van klimaatverandering. Instrumenten op andere begrotingen die bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering zijn vaak veel omvangrijker (bijvoorbeeld de SDE+ subsidies en de fiscale stimulering van (semi-) elektrische auto's). Voor de regiefunctie geldt dat er niet

zozeer middelen op de begroting van Artikel 19 staan, maar dat het gaat om apparaatskosten die gepaard gaan met de inzet van de medewerkers van de desbetreffende directie(s). Deze apparaatskosten zijn met name ingezet op 'regievoering'. We beoordelen de regierol als deels doeltreffend tot doeltreffend. De doelmatigheid kunnen we niet beoordelen vanwege het gebrek aan een maatstaf (wat is kosteneffectief?) en de buitenproportionele inspanning die het zou vergen om apparaatskosten te ontleden naar verschillende onderdelen uit de regierol.

Vanuit Artikel 19 en de daarmee samenhangende apparaatskosten regisseerde de afdeling KLG de inhoudelijke lijn voor de nationale inbreng in de ontwikkeling van het mondiale en EU-klimaatbeleid. Op het Europese en mondiale speelveld worden gezamenlijk concrete doelen bepaald en vervolgens nationaal vastgelegd en vertaald naar inspanningen. Vooruitlopend daarop worden tal van lobby en verkennende activiteiten verricht. Deze activiteiten worden (grotendeels) vanuit Artikel 19 en de samenhangende apparaatskosten gefinancierd. Het voeren van klimaatonderhandelingen in mondiaal en EU-verband is een aparte tak van sport. Bij doeltreffendheid kan worden gekeken naar wat de inzet was in de onderhandelingen en wat het resultaat ervan was. Dat is ook wat we hebben gedaan, waarbij de kanttekening geldt dat we ons moeten baseren op wat ministers en staatssecretarissen daarover zelf hebben gemeld aan de Kamer. Daar komt het beeld uit dat Nederland op het internationale toneel een rol als aanjager vervult in de ontwikkeling van het mondiale en Europese klimaatbeleid.

11.2.2. Beschouwing doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsonderdelen

Op grond van de beleidsreconstructie van de doelen, subdoelen en instrumenten zijn de volgende samenhangende beleidsonderdelen geïdentificeerd onder Artikel 19:

1. Versterken mondiaal klimaatbeleid.
2. Versterken EU-klimaatbeleid.
3. Versterken nationaal klimaatbeleid (uitvoering EU-ETS, uitvoering SER Energieakkoord, verduurzaming IenM en Rijk, samenleving betrekken en versnellen transitie duurzaam transport en mobiliteit).
4. Stimuleren onderzoek en innovatie.
5. Daarnaast gaan we in op de beoordeling van de regiefunctie van de directie KLG in het klimaatbeleid.

We constateren dat op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal veelal geen oordeel kan worden gegeven over de doelmatigheid van de verschillende beleidsonderdelen. Wel is op grond van het onderzoeksmateriaal een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de beleidsonderdelen. Hierna gaan wij aan de hand van de uitkomsten van het syntheseonderzoek in op de doeltreffendheid van deze beleidsonderdelen.

Versterken mondiaal klimaatbeleid

Omdat er in de doorlichtingsperiode geen (onafhankelijk) ex post evaluatieonderzoek is gedaan voor het mondiale klimaatbeleid, kunnen we op grond van dit syntheseonderzoek geen stevige uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in de internationale onderhandelingen en coalities. Wel constateren we op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal en interviews met betrokkenen vanuit het departement dat Nederland een actieve en ambitieuze rol heeft vervuld in de onderhandelingen en coalitievorming. Uit Kamerstukken, eigen onderzoek door het ministerie en interne documenten blijkt dat het ministerie tevreden is over de uitkomsten van de inzet in het versterken van het mondiale klimaatbeleid. Tijdens de doorlichtingsperiode zijn met Nederlandse inzet belangrijke mondiale afspraken gemaakt om klimaatverandering tegen te gaan (zoals het Kigali Amendement op het Montréal

Protocol en het ondertekenen van het Klimaatakkoord in Parijs). De Nederlandse inzet in deze onderhandelingen is veelal behaald. De mogelijkheid dat de internationale afspraken minder ambitieus zouden zijn geweest zonder de inzet van Nederland kan niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd constateren we dat de rol en invloed van de Nederlandse onderhandelingsinzet en –activiteiten niet zijn te isoleren van die van de andere landen (zeker omdat er geen onafhankelijke evaluatie van beschikbaar is). We constateren daarnaast dat vanuit het departement veel inzet is gepleegd op het regisseren van het internationale klimaatbeleid (en de Nederlandse inbreng daarin). We beoordelen de regiefunctie op het internationale beleid (zowel mondiaal als EU) als doeltreffend (dit lichten we bij het onderdeel ‘regiefunctie’ hierna verder toe).

Versterken klimaatbeleid Europese Unie

Ook bij dit beleidsonderdeel kunnen we op grond van dit syntheseonderzoek geen stevige uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in het versterken van het Europese klimaatbeleid. Ex post evaluatieonderzoek om de beoordeling op te baseren ontbreekt. Desalniettemin kan ook bij dit beleidsonderdeel worden geconstateerd dat Nederland een actieve en ambitieuze rol heeft vervuld in de Europese onderhandelingen en coalitievorming. De Nederlandse inzet in deze onderhandelingen is veelal behaald. Uit Kamerstukken, eigen onderzoek door het ministerie en interne documenten blijkt dat het ministerie tevreden is over de uitkomsten van de inzet in het versterken van het EU-klimaatbeleid. De mogelijkheid dat de afspraken minder ambitieus zouden zijn geweest zonder de inzet van Nederland kan niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd constateren we – evenals bij het mondiale klimaatbeleid – dat de rol en invloed van de Nederlandse onderhandelingsinzet en -activiteiten niet zijn te isoleren van die van de andere landen.

Versterken nationaal klimaatbeleid

Uitvoering EU-ETS door NEa. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor de emissiehandel in Nederland. Uit een onafhankelijke evaluatie komt naar voren dat NEa doeltreffend opereert. De evaluatiecommissie merkt daarbij op dat de doeltreffendheid van het functioneren van NEa wat betreft het ETS-systeem niet los kan worden gezien van belangrijke vanuit Europa gestelde randvoorwaarden die uiteindelijk bepalend zijn om effectief te kunnen functioneren. Problematisch is volgens de commissie de gebrekkige prikkel die uitgaat van de lage CO₂-prijs voor innovatie in reductietechnieken. Er zijn in Europa relatief veel rechten in de markt waardoor de prijs laag blijft en de effectiviteit vooralsnog niet is zoals beoogd. Met betrekking tot doelmatigheid constateert de evaluatiecommissie dat de beschikbare informatie op onderdelen ontoereikend is voor een volledig onderbouwde uitspraak over de doelmatigheid van NEa. Wel komt de commissie tot de conclusie dat NEa doelmatig presteert. Daarbij is mede in ogenschouw genomen het oordeel van de Europese Commissie dat NEa, in het veld van ETS, ten opzichte van andere vergelijkbare competent authorities als 'uitstekend' kwalificeert.

Uitvoering SER Energieakkoord. Het Energieakkoord heeft energiedoelstellingen en hoewel deze doelstellingen wel een bijdrage leveren aan CO₂-reductie ontbreekt de koppeling met het uiteindelijke doel van CO₂-reductie en daarmee de koppeling met het hoofddoel van Artikel 19. Wel blijkt uit de evaluatie van het Energieakkoord en de uitkomsten van de NEV dat de aanpak van het Energieakkoord bijdraagt aan de versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie en in die zin doeltreffend is. Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan geen oordeel worden gegeven over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel.

Verduurzaming IenM en Rijk. Er is geen onafhankelijk onderzoek gedaan naar de verduurzaming van het ministerie van IenM en het Rijk. Ook is er geen (onderzoeks)materiaal beschikbaar over de verduurzaming van het Rijk. Wel wordt duidelijk uit monitoringsgegevens van het ministerie van IenM dat de beoogde doelstellingen voor CO₂-reductie van het ministerie zelf (inclusief RWS) zijn gehaald.

Samenleving betrekken. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat een aantal instrumenten een positieve bijdrage heeft geleverd aan het betrekken van de samenleving (bijvoorbeeld in het maken van afspraken en het stimuleren van innovatieve initiatieven) en - in het geval van de Nederlandse Klimaatcoalitie - het reduceren van CO₂-uitstoot. De evaluaties en het andere onderzoeksmateriaal doen over het algemeen geen harde uitspraken over de doeltreffendheid van de instrumenten. De relatie tussen de subdoelstelling van het betrekken van de samenleving en de instrumenten (zoals de Lokale Klimaatagenda en de Koning Willem 1 Stichting) is diffuus. Ook is niet duidelijk vast te stellen wat de relatie is tussen het betrekken van de samenleving en het versterken van nationaal klimaatbeleid. Verder geldt dat de rol en bijdrage van het ministerie op een aantal instrumenten niet goed is te isoleren van de inzet van andere departementen, afdelingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven die invloed hebben gehad op de uitkomsten. Van de Green Deals kunnen we op basis van een overkoepelende onafhankelijke ex post evaluatie vaststellen dat ze effectief zijn, maar de Green Deals zijn niet individueel geëvalueerd. Van de Lokale Klimaatagenda is een onafhankelijke ex post evaluatie beschikbaar. Daaruit blijkt dat de relatie tussen het instrument en de activiteiten van decentrale overheden niet gelegd kan worden. Ook ontbraken randvoorwaarden voor de effectiviteit, zoals het formuleren van reductiedoelstellingen. Tenslotte kunnen we niet uitsluiten dat er veel overlap zit in de inhoud (ambities, voornemens) en partijen die zijn betrokken bij de verschillende instrumenten gericht op het betrekken van de samenleving de effecten zijn derhalve niet zondermeer op te tellen.

Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit. Tijdens de doorlichtingsperiode is er een breed portfolio aan instrumenten ingezet vanuit verschillende begrotingsartikelen gericht op het versnellen van de transitie naar duurzaam transport en duurzame mobiliteit. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrumentarium richt zich in deze doorlichting alleen op de uitgaven vanuit Artikel 19 en de samenhangende apparaatskosten. Gedurende de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 met name ingezet op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie (als onderdeel van het SER Energieakkoord waarin de volgende doelen overeen zijn gekomen: 15-20 PJ energiebesparing in 2020, maximaal 25 Mton CO₂-uitstoot in 2030), Green Deals, onderzoek en ontwikkeling stimuleren en het versterken van het internationale beleid voor duurzame mobiliteit.

Van de uitgaven vanuit Artikel 19 kan worden geconstateerd dat aanscherping van de EU-emissienormen en normen voor biobrandstoffen het meest doeltreffend waren in de doorlichtingsperiode. Tijdens de doorlichtingsperiode is vanuit Artikel 19 veel inzet gepleegd op de totstandkoming en uitvoering van de Brandstofvisie. Op basis van de ex ante evaluaties naar de maatregelen volgend uit de Brandstofvisie kan worden geconstateerd dat het in potentie doeltreffende en doelmatige maatregelen zijn. Daarbij is positief dat partijen in gezamenlijkheid een visie hebben opgesteld over de wijze waarop de doelstellingen gehaald kunnen worden en zich hebben gecommitteerd aan concrete doelstellingen. Ook wordt het doelbereik gemonitord zodat bijgestuurd kan worden (de borgingsfunctie van het Energieakkoord). Hiermee zijn belangrijke voorwaarden voor doeltreffend beleid en toekomstige ex post evaluatie gecreëerd.

Omdat veel van het voorgenomen beleid nog geïmplementeerd moet worden is het nog te vroeg om ex post uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen. Er is derhalve weinig onderzoeksmateriaal beschikbaar van de (ex post) doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten onder dit beleidsonderdeel. Wel zijn er veel monitoringsgegevens en ex ante onderzoeken beschikbaar over doeltreffendheid en kosteneffectiviteit (doelmatigheid). We baseren onze uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleidsonderdeel grotendeels op de prognoses uit de ex ante onderzoeken zoals de NEV.

Stimuleren van klimaatrelevant onderzoek

Er is op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal geen oordeel te vellen over de doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven onder Artikel 19 aan het stimuleren van klimaatrelevant onderzoek. Wel kan worden geconstateerd dat vanuit Artikel 19 wordt ingezet op de monitoring van het

onderliggende klimaatbeleid in bijvoorbeeld de Klimaatmonitor en de monitor duurzame mobiliteit. We constateren dat hiermee aan een belangrijke randvoorwaarde om effectief beleid te kunnen maken is voldaan. Immers, door het monitoren van de effecten kan worden bijgestuurd wanneer instrumenten toch niet of slechts beperkt doeltreffend zijn. Monitoring is daarmee voor de uitvoering van de regiefunctie van groot belang (zie hoofdstuk 9 voor de beoordeling van de regiefunctie). Tegelijkertijd constateren we dat materiaal ontbreekt op grond waarvan we een oordeel kunnen geven over doeltreffendheid of doelmatigheid. In hoeverre de monitoringsgegevens worden gebruikt en of op grond van de monitoringsgegevens is bijgestuurd is op basis van dit syntheseonderzoek niet vast te stellen. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de instrumenten onder dit beleidsonderdeel een fractie van het instrumentarium en de financiering van klimaatrelevant onderzoek vormen. Ook hebben we in Artikel 19 geen uitgaven gevonden die specifiek gericht zijn op klimaatinnovatie. Een analyse van het instrumentarium om klimaatrelevant onderzoek en klimaatinnovatie te stimuleren vraagt om een bredere analyse.

Regiefunctie

Klimaatproblematiek is bij uitstek grensoverschrijdend. Veel klimaatbeleid kent dan ook, naast een nationale context, een internationale context. Naast de internationale en nationale dimensie kent het klimaatbeleid ook een sectorale dimensie. Deze combinatie van deze internationale, nationale en sectorale dimensies betekent dat er behoefte is aan coördinatie en regie. Die regie werd in de evaluatieperiode uitgevoerd door de directie KLG, en wordt deels gereflecteerd in de uitgaven aan instrumenten vanuit Artikel 19 en personele inzet.

De wijze waarop de regiefunctie kan worden ingevuld is grotendeels afhankelijk van het politiek mandaat. Het mandaat van de regiefunctie werd ontleend aan het Regeerakkoord (2012-2016) van het tweede Kabinet Rutte. Het regeerakkoord kent geen aparte klimaatparagraaf. Wel komt het klimaatbeleid aan de orde in de paragraaf “duurzaam groeien en vernieuwen”. Daarin staat geen nationaal doel voor besparing op CO₂-uitstoot. Het beleid is verder uitgewerkt in de Klimaatagenda. Hierin staan twee concrete doelen genoemd waarop is gestuurd binnen de regiefunctie: een nationale reductie van 16% CO₂-uitstoot voor niet-ETS sectoren in 2020 ten opzichte van 2005 en het inzetten op een EU-doelstelling van ten minste 40% reductie CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990.

De regiefunctie kent elementen die gericht zijn op het internationaal beleid, het nationaal beleid, en monitoren, leren en evalueren.

Er is geen samenhangende beschrijving van de regierol en bijbehorende activiteiten. Daarom is aanvullend onderzoek verricht om informatie over de regierol te vergaren. Ten aanzien van de uitvoering van de regiefunctie constateren we het volgende:

- We beoordelen de regiefunctie op **internationaal beleid** als doeltreffend²⁸³. Uit Kamerbrieven en de beantwoording van vragen over de regiefunctie blijkt dat de onderhandelingsinzet van het Kabinet veelal gereflecteerd wordt in de richtlijnen die uiteindelijk worden vastgesteld danwel de verdragen die worden afgesloten, hoewel we niet kunnen vaststellen of de besluitvorming anders zou zijn geweest zonder of met een andere inzet van Nederland. Ook is er een, geëxpliciteerd, proces en zijn er effectieve organen voor afstemming over en coördinatie van de Nederlandse inbreng.
- We beoordelen de regiefunctie op het **nationaal beleid** als deels doeltreffend. Op basis van monitoringsgegevens uit de NEV (2017) blijkt dat het landelijke doel voor niet-ETS emissies binnen bereik is. Tegelijkertijd kan de communicatie over de niet-ETS doelen effectiever, en lijkt er een beperkte mogelijkheid geweest te zijn voor een ruimere invulling van het mandaat om de discussie aan te gaan over het energiebeleid (gerelateerd aan het klimaatbeleid). De directie KLG heeft effectief ingespeeld op externe ontwikkelingen (zoals het vonnis in de Urgenda-zaak en de ondertekening van het

²⁸³ We geven hiermee geen oordeel over de doeltreffendheid van het Internationale Klimaatbeleid in termen van het behalen van de Parijsdoelstelling, of over de Nederlandse bijdrage daaraan. Wel constateren we dat een lineaire extrapolatie van het reductiepad gebaseerd op het huidige beleid niet steil genoeg is om de Parijs-doelstellingen te halen.

Klimaatakkoord van Parijs) om de regiefunctie te versterken. Tegelijkertijd zien we dat het behalen van het reductiedoel uit de Urgenda-zaak volgens de NEV-2017 in gevaar is. Tenslotte is de regierol niet geëxpliciteerd. Het ontbreken van een expliciete beschrijving van wat de regierol inhoudt werd zowel door verschillende gesprekspartners uit de beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing was, als de regisserende directie ervaren als een gemis: het was voor hen onduidelijk wat er verwacht werd c.q. wat er verwacht kon worden.

- We beoordelen de regiefunctie wat betreft **monitoren, leren en evalueren** als deels doeltreffend. We constateren dat de directie KLG haar regierol op het gebied van monitoring en ex ante evaluatie doeltreffend heeft uitgevoerd. Tegelijkertijd constateren we dat er minder aandacht is geweest voor de evaluatie van het (samenhangende) klimaatbeleid in de verschillende sectoren, of het overkoepelende Nederlandse klimaatbeleid. De waarde hiervan wordt onderstreept door de gesprekspartners en de vorige evaluatie van het klimaatbeleid (CE Delft en IVM, 2012).

Besparingsvarianten

Een volgens de RPE verplicht onderdeel van een beleidsevaluatie is het opstellen van een 20% besparingsvariant. Hiermee wordt de vraag beantwoord welke beleidsopties mogelijk zijn in het geval er 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn, en wat de effecten daarvan (kunnen) zijn. De totale uitgaven aan de instrumenten op Artikel 19 bedragen € 15.513.562. Daarmee komt de besparingsopgave op € 3.102.712.

Naast het beschrijven van de effecten, duiden we ook aan hoe zeker we zijn van de genoemde effecten. We doen dat omdat van een beperkt aantal instrumenten een onafhankelijke ex post evaluatie beschikbaar is op basis waarvan we methodologisch verantwoorde uitspraken over effecten kunnen doen. We duiden de stelligheid waarmee we effecten kunnen presenteren als volgt aan:

- **We kunnen onderbouwen dat:** effect beredeneerd op basis van onafhankelijke ex post evaluatie;
- **We vinden aanwijzingen dat:** effect beredeneerd op basis van secundair evaluatiemateriaal, zoals ex ante evaluaties en kamerbrieven. De redenering betreft in behoorlijke mate een inschatting van de onderzoekers.

We bouwen de besparingsvarianten op langs de eerder genoemde beleidsonderdelen met hun (sub)doelen. De uitvoering van het EU-ETS, het versnellen van de transitie duurzaam transport en het versterken van mondiaal of EU-klimaatbeleid laten we buiten het 20%-pakket. We doen dat met name omdat het schrappen van instrumenten die vallen onder deze beleidsonderdelen zou betekenen dat Nederland EU-regels niet uitvoert (met een inbreukprocedure en/of ingebrekestelling als gevolg), en/of zich onttrekt aan het proces van Europese beeldsvorming.

Voor de overige beleidsonderdelen gaan we na wat het betekent als ze in een 20%-reductiepakket worden opgenomen. Zo komen we op de onderstaande twee varianten om aan een 20%-reductiedoelstelling te voldoen.

Pakket A. Besparing instrumentarium gericht op:	% van besparings- opgave	Effecten
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	68%	We vinden aanwijzingen voor: Negatief effect op tegengaan klimaatverandering. We kunnen onderbouwen dat: Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid.

Uitvoering SER energieakkoord	42%	We vinden aanwijzingen voor: - Inbreuk op betrouwbaarheid overheid als partner. - Verminderde motivatie voor klimaatmaatregelen bij maatschappelijke partijen. We kunnen onderbouwen dat: - Verminderd effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - Verminderde effectiviteit ten opzichte van doelen uit het Energie-akkoord.
Eventueel aangevuld met: verduurzaming IenM en Rijk	2%	We kunnen onderbouwen dat: Negatief effect op CO₂-reductie en voorbeeldfunctie Ministerie en Rijk.
Totaal	112%	

Tabel 11.4: Overzicht effecten en besparing van pakket A.

Pakket B. Besparing instrumentarium gericht op:	% van besparings- opgave	Effecten
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	68%	We vinden aanwijzingen voor: - Negatief effect op tegengaan klimaatverandering. We kunnen onderbouwen dat: - Negatief effect op geloofwaardigheid Nederland als ambitieuze internationale partner in het klimaatbeleid.
Samenleving betrekken	37%	We vinden aanwijzingen voor: - Bij schrappen overige instrumenten nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - Beperkt negatief effect op maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid. We kunnen onderbouwen dat: - Bij schrappen Green Deals negatieve effecten op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen. - Bij schrappen LKA nauwelijks (negatief) effect op tegengaan klimaatverandering en nationale klimaatdoelen.
- eventueel aangevuld met: verduurzaming IenM en rijk	2%	We kunnen onderbouwen dat: Negatief effect op CO₂-reductie en voorbeeldfunctie Ministerie en Rijk.
Totaal	107%	

Tabel 11.4: Overzicht effecten en besparing van pakket B.

Intensiveringsvarianten

Binnen dit onderzoek is een analyse gemaakt van de wenselijkheid van intensivering van het instrumentarium, zonder het beleid inhoudelijk te wijzigen. Vanwege het ontbreken van ex post evaluaties was het voor de onderzoekers voor veel instrumenten niet mogelijk om in te schatten wat de effecten van intensivering zouden zijn. Daardoor zijn deze instrumenten buiten een intensiveringsvariant gebleven. Van de overige instrumenten hebben we 2 opties uitgewerkt die kansrijk zijn voor een intensivering:

- Borgingsfunctie: SER Dashboard/borgingscommissie Energieakkoord
- Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM

Voor de borgingsfunctie geldt dat de ex post evaluatie (KWINK groep, 2016) expliciete aanbevelingen bevat om de borgingsfunctie te versterken, zoals ex ante impact onderzoek en een alternatief voor het SER Dashboard. We denken dat dit, ook in relatie tot het Klimaatakkoord, van belang kan zijn.

Voor de duurzame bedrijfsvoering geldt dat een intensivering noodzakelijk is om het streven naar energieneutraliteit in 2030 binnen bereik te brengen.

12. Aanbevelingen

Op grond van dit syntheseonderzoek formuleren we twee typen van aanbevelingen. Ten eerste formuleren we verbetermogelijkheden voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering. Conform de afbakening van de beleidsdoorlichting zijn de verbetermaatregelen gericht op het instrumentarium dat op de begroting van Artikel 19 staat. Aanbevelingen over het bredere klimaatbeleid vallen buiten de scope van de doorlichting. Ten tweede formuleren we in de ‘verbeterparagraaf’ aanbevelingen over de wijze waarop het inzicht in en de sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid verbeterd kan worden. Daarmee beantwoorden we vraag 14 van de RPE.

12.1. Beleidsinhoudelijke verbetermogelijkheden

Op grond van dit syntheseonderzoek formuleren we de volgende aanbevelingen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering.

1. **We bevelen aan om de borging van afspraken bij convenanten, visie-instrumenten en netwerk-instrumenten te versterken. Dit geldt voor de huidige convenanten en netwerkinstrumenten maar ook voor het nog af te sluiten Klimaatakkoord.** Concreet dienen deze instrumenten vergezeld te gaan van duidelijke afspraken over welke regulerende of economische instrumenten zullen worden ingezet in het geval dat de doelen van het convenant niet worden bereikt. Uit de evaluatie van het klimaatbeleid van 1987-2011 blijkt dat convenanten nauwelijks een aantoonbaar effect hebben, tenzij ze worden ingezet als flankerend beleid naast regulerende of financiële instrumenten of er een duidelijke stok achter de deur is die partners tot inspanningen aanzet (CE Delft en IVM, 2012).²⁸⁴ Dit blijkt eveneens uit een evaluatie van het energiebeleid (SEOR, 2009)²⁸⁵.
 - a. Op basis van de Brandstofvisie en de hieruit voortvloeiende Actieagenda hebben partijen in de sector verkeer en vervoer afspraken over maatregelen uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de doorwerking van veel maatregelen nog moet plaatsvinden. In 2016 is gestart met een monitor waarin de voortgang van de Brandstofvisie wordt gemeten. We constateren echter dat niet duidelijk is wat de consequenties zijn als de maatregelen uit de Brandstofvisie tot onvoldoende resultaat leiden of niet worden geïmplementeerd. We bevelen aan om, als onderdeel van een verdere concretisering van de Brandstofvisie met de sector afspraken te maken over aanvullende maatregelen in het geval de realisatie achterblijft, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende regulering, financiële prikkels of een andere stok achter de deur. Dit geldt met nadruk voor de periode waarop de Brandstofvisie ziet die buiten de zichthorizon van concrete doelstellingen uit het Energieakkoord en de borgingsfunctie valt (de periode na 2020/2023).
 - b. Netwerkinstrumenten zoals de Nationale Klimaattop en de Nederlandse Klimaatcoalitie lopen het risico beperkt effectief te zijn indien er geen afspraken worden gemaakt over de consequenties van het achterblijven van doelbereik. We bevelen aan in te zetten op het maken van dergelijke afspraken met de betrokken partijen.
 - c. Als uitwerking van het toekomstige klimaatbeleid wordt thans ingezet op het samen met partners sluiten van een Klimaatakkoord. Dat is een goede en logische aanpak, onder meer vanuit de ervaring die sinds 2013 zijn opgedaan met het Energieakkoord. Met dien verstande dat er randvoorwaarden

²⁸⁴ Kamerstukken 2012-2013: 33 193, nr. 3 (“Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid”).

²⁸⁵ Zie: <http://www.seor.nl/publicatie/effectiviteit-convenanten-energiebeleid>.

zijn voor de effectiviteit van dergelijke instrumenten. Een eerste randvoorwaarde is dat er goede monitoring plaatsvindt, aan de hand daarvan bijsturing kan plaatsvinden (indien de doelen die partijen gezamenlijk zijn overeengekomen buiten bereik raken). Een tweede randvoorwaarde is dat er heldere afspraken zijn over aanvullende regulerende of financiële instrumenten in het geval doelbereik achterblijft. We bevelen aan in te zetten op het maken van dergelijke afdwingbare afspraken met de betrokken partijen en een borgingsfunctie in te richten die het doelbereik monitort en kan bijsturen wanneer nodig. Het verleden leert dat het Klimaatakkoord het risico loopt beperkt effectief te zijn indien er geen afdwingbare afspraken worden gemaakt over de consequenties van het achterblijven van doelbereik. We bevelen aan in te zetten op het maken van dergelijke afdwingbare afspraken met de betrokken partijen en een borgingsfunctie in te richten die het doelbereik monitort en kan bijsturen wanneer nodig (analoog aan de methodiek van het Energieakkoord).

2. **Aanbevelingen over de invulling van de regiefunctie.** Als het gaat om de invulling van de regiefunctie, dan zou in de komende jaren nog verbetering kunnen plaatsvinden op de volgende punten:
 - a. Expliciteren wat de regierol inhoudt zodat helder is wat er verwacht wordt, aan welke klimaatdoelstellingen beleid moet bijdragen en op welke onderdelen van het beleid regie kan worden verwacht van de medewerkers van de directie Klimaat. Dit schept duidelijkheid voor zowel de medewerkers die de regierol uitvoeren als medewerkers van beleidsdomeinen waarop de regierol van toepassing is.
 - b. Het opzetten van een planmatig instrument-overstijgend ex post evaluatieplan, zodat meer zicht komt op de instrumenten die Rijksbreed worden ingezet en waarvan de effectiviteit afhankelijk is van de onderlinge samenhang.
 - c. Het opzetten van een gremium dat is gericht op het uitwisselen van ervaringen met het klimaatbeleid tussen verschillende sectoren. Hierin kan ook aandacht zijn voor de doorwerking van instrumenten van het ene ministerie/directie op beleidsdomeinen die onder verantwoordelijkheid vallen van andere ministeries/directies.
3. **We bevelen aan om te sturen op klimaatinnovatie.** Uit onderzoek blijkt dat bij klimaatinnovatie marktfalen ertoe kan leiden dat er minder in innovatie wordt geïnvesteerd dan maatschappelijk wenselijk is. We bevelen daarom aan om te bezien in hoeverre het vanuit de regiefunctie nodig is om te sturen op klimaatinnovatie. Dit vraagt allereerst een integraal inzicht van de huidige instrumenten op het gebied van klimaatinnovatie. Dit is van belang omdat na Parijs de ambities voor 2050 het kader voor de langetermijnstrategie van het klimaatbeleid vormen. De technologieën die tussen 2030 en in 2050 een wezenlijke bijdrage moeten leveren aan de transitie bevinden zich deels nog in een onderzoeksfase. Doorontwikkeling is noodzakelijk om deze langetermijndoelstellingen binnen bereik te brengen. De technologieën die tussen 2030 en in 2050 een wezenlijke bijdrage moeten leveren aan de transitie, bevinden zich deels nog in een onderzoeksfase. Doorontwikkeling is noodzakelijk om deze lange termijn doelstellingen binnen bereik te brengen. Het belang van innovatie wordt onderschreven in de Kamerbrief over de inzet van het kabinet voor het Klimaatakkoord. Uitgangspunt is dat wordt gestuurd op een nationaal reductiedoel en dat kostenefficiëntie daarbij leidend moet zijn. Aangegeven wordt dat kosteneffectiviteit vraagt om innovatie van veelbelovende technieken en dat hier nu aandacht voor moet zijn om er op langere termijn van te kunnen profiteren.
 - a. Concreet bevelen we in lijn met het rapport IBO kostenefficiënte CO₂-reductiemaatregelen om specifieke klimaatinnovatie (op het gebied van mitigatie) de komende periode te stimuleren naast het CO₂-reductiebeleid en generieke innovatiebeleid. Naast het generieke innovatiebeleid is een aparte focus op klimaatinnovatie nuttig in de vorm van fundamenteel en toegepast onderzoek en demonstratieprojecten om padafhankelijkheid tegen te gaan. Via innovaties kunnen nieuwe kosteneffectieve technieken worden ontwikkeld en zodanig tijdig worden uitgerold dat zij voor 2050 een positieve bijdrage kunnen leveren aan de vereiste CO₂-reductie. Bij het vaststellen van welke

technieken gestimuleerd moeten worden is het volgens het rapport IBO kostenefficiënte CO₂-reductiemaatregelen verstandig om aan te sluiten bij economische kansen voor Nederland en initiatieven in het buitenland, vanwege schaalvoordelen die daardoor kunnen optreden.

4. **We bevelen aan om te sturen op kosteneffectief prijsbeleid.** CO₂-uitstoot beprezen is één van de meest kosteneffectieve strategieën om klimaatverandering tegen te gaan. Hoewel het besparingsdoel van het EU-ETS in de doorlichtingsperiode is gehaald zorgt de lage CO₂-prijs voor een gebrekkige doeltreffendheid van het instrument en een gebrekkig prikkel voor innovatie in reductietechnieken (nevendoe). De effectiviteit van het EU-ETS is daarmee vooralsnog niet zoals beoogd. Hierop kan gestuurd worden door op EU-niveau in te zetten op adequate beprijzing van CO₂. Het verdient aanbeveling om (naast de afspraken met maatschappelijke partners in het Klimaatakkoord) op EU niveau bij te sturen op de effectiviteit van het (kosteneffectieve) ETS. Dit is ook in lijn met de benodigde tempoversnelling, met de Europese doelstelling voor 2050 en de uitkomsten van de klimaatop in Parijs.
5. **We bevelen aan om in de vormgeving van het beleidsinstrumentarium voor het tegengaan van klimaatverandering lessen vanuit andere landen te inventariseren.** Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het nakomen van de UNFCCC en EU-verband gemaakte afspraken over het reduceren van emissies van CO₂ en overige broeikasgassen. Nederland moet aanvullende maatregelen uitwerken om het doel van 49% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 te behalen. Ook andere landen in de EU hebben ambitieuze doelstellingen voor de langere termijn. Er kan op veel verschillende manieren een beleidsmatige invulling worden gegeven aan het nakomen van deze afspraken. Landen verschillen onderling in de wijze waarop zij invulling geven aan beleidsmaatregelen om klimaatverandering tegen te gaan. We bevelen aan om te analyseren met welke beleidsinstrumenten de Europese koplopers invulling geven aan het realiseren van de langere termijn doelstellingen zodat Nederland de inzichten kan gebruiken om (potentieel) effectieve en efficiënte aanvullende maatregelen uit te werken. Ook kan Nederland op basis van een dergelijke analyse zijn beleid coördineren met de koplopers, zodat koolstoflekage (bedrijven die productie verplaatsen om stijgende kosten tegen te gaan) wordt voorkomen. Als startpunt voor een dergelijke analyse bevelen we aan om te bezien welke instrumentenmix beleidsmakers inzetten om de doelen te behalen. Het IPCC onderscheidt bijvoorbeeld de volgende typen instrumenten: 1) economische / financiële instrumenten (bijvoorbeeld belastingen en subsidies), 2) wet- en regelgeving (bijvoorbeeld emissieplafonds / klimaatwetgeving), 3) innovatie instrumenten (bijvoorbeeld innovatiesubsidies), 4) informatie instrumenten (bijvoorbeeld door het publiek te informeren over gevolgen van klimaatverandering) en 5) vrijwillige acties (bijvoorbeeld inspanningen van bedrijven en bewoners die verder gaan dan wet- en regelgeving voorschrijven).²⁸⁶ Hier zouden nog netwerkinstrumenten en akkoorden aan toegevoegd worden (ook als instrument om vrijwillige acties te stimuleren). Een analyse van de instrumentenmix (en de effectiviteit van die mix) in verschillende landen kan gebruikt worden om de inzet van beleidsopties in samenhang af te wegen.

12.2. Verbeterparagraaf

In deze verbeterparagraaf doen wij op grond van de uitvoering van dit syntheseonderzoek een aantal aanbevelingen over de wijze waarop het inzicht in en de sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid verbeterd kan worden. Daarmee beantwoorden we vraag 14 van de RPE. De verbetermogelijkheden zijn

²⁸⁶ Zie: Somanathan E., T. Sterner, T. Sugiyama, D. Chimanikire, N. K. Dubash, J. Essandoh-Yeddu, S. Fifita, L. Goulder, A. Jaffe, X. Labandeira, S. Managi, C. Mitchell, J. P. Montero, F. Teng, and T. Zyllicz, 2014: National and Sub-national Policies and Institutions. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

gebaseerd op de volgende constatering over het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van Artikel 19 in de periode 2012-2016.

In de periode 2012-2016 is er geen beleidstheorie geformuleerd. In de periode 2012-2016 was er geen expliciete beleidstheorie geformuleerd. Hiermee bedoelen we de beschrijving van de motivering voor (of theorie achter) het beleid. Om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is het noodzakelijk om de veronderstelde bijdrage van de beleidsinstrumenten aan het bereiken van de doelen inzichtelijk te hebben. In het kader van deze doorlichting is de beleidstheorie achteraf gereconstrueerd aan de hand van documentenanalyse en interviews.

In de periode 2012-2016 sprake is van een aantal witte vlekken binnen de verantwoording van uitgaven. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat voor een aantal beleidsonderdelen (met name mondiaal en EU-klimaatbeleid) sprake is van 'witte vlekken' daar waar het de beschikbaarheid van informatie over de (ex post) doeltreffendheid en doelmatigheid betreft. Om toch een indicatie te kunnen geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid is gebruik gemaakt van ander onderzoeksmateriaal zoals ex ante evaluaties, monitoringsgegevens en door de beleidsmakers zelf opgestelde stukken (bijvoorbeeld interne notities en Kamerbrieven) en verdiepende gesprekken.

Aansluiting tussen beleid en structuur van de begroting ontbreekt. Geredeneerd vanuit de vraagstelling en de methodiek van een beleidsdoorlichting op basis van de RPE-systematiek is er binnen begrotingsartikel 19 slechts een beperkte aansluiting te maken tussen de ontwikkeling van beleid en de uitgaven aan de onderliggende beleidsonderdelen. Een beleidsdoorlichting op basis van de RPE-systematiek vereist dat beleid en uitgaven eenduidig aan elkaar gekoppeld kunnen worden, om op basis hiervan uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van de thema's. De niet-beleidsinhoudelijke indeling van dit begrotingsartikel naar opdrachten, subsidies, uitgaven aan agentschappen et cetera bemoeilijkt dit proces en maakt het lastig om te inventariseren welke kosten samenhangen met de beleidsuitvoering onder dit begrotingsartikel.

Onderscheid tussen apparaatskosten en beleidsmatige uitgaven. De apparaatskosten worden verantwoord onder een ander begrotingsartikel (98). Ook deze kosten zijn niet verbijzonderd naar de uitvoering van specifieke beleidsonderdelen of instrumenten. Omdat niet herleidbaar is welke interne kosten precies ingezet worden voor de realisatie van welk beleidsdoel, kunnen de precieze uitgaven per thema van deze beleidsdoorlichting niet in kaart worden gebracht.

Het klimaatbeleid van de Rijksoverheid is verdeeld over verschillende ministeries en directies. Deze doorlichting is specifiek gericht op de uitgaven aan het tegengaan van klimaatverandering vanuit Artikel 19. Het klimaatbeleid is versnipperd over verschillende ministeries en directies. Er zijn verschillende onderwerpen binnen deze beleidsdoorlichting waar veel andere beleidsinstrumenten, organisaties of ontwikkelingen ook invloed op hebben. Zowel op nationaal, mondiaal als EU-niveau. Deze doorlichting richt zich specifiek op het klimaatbeleid zoals dat vanuit de uitgaven onder Artikel 19 is gevoerd in de periode 2012-2016. Het is op grond van dit onderzoek dus niet mogelijk om uitspraken over de effectiviteit van het totale klimaatbeleid te doen. Dit valt buiten het mandaat van dit project. Concreet betekent dit dat verschillende 'grote' beleidsinstrumenten (in termen van uitgaven / inzet), zoals de fiscale instrumenten voor het verduurzamen van verkeer en vervoer en subsidieregelingen (bijvoorbeeld SDE+) buiten de scope van dit onderzoek vallen.

Gebrek aan integraliteit binnen Artikel 19. Artikel 19 kent een duidelijke opsplitsing tussen 19.01 (tegengaan klimaatverandering) en 19.02 (internationaal beleid). Artikel 19.02 bevat naast instrumenten voor mondiaal klimaat beleid veelal instrumenten die ten dienste staan aan het internationale beleid en strategische activiteiten van het (voormalig) ministerie van IenM. Het is hierdoor niet mogelijk om een integrale doorlichting uit te voeren van Artikel 19 (veel instrumenten dragen immers niet bij aan tegengaan

klimaatverandering). Daarom is besloten om alleen de instrumenten onder Artikel 19.02 die samenhangen met het hoofddoel van Artikel 19 (tegengaan klimaatverandering) mee te nemen in deze beleidsdoorlichting. Andere beleidsinstrumenten, zoals het ruimtevaartbeleid, worden meegenomen bij het beleidsartikel waar het relevant is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beleidsinstrument ruimtedata, dat wordt meegenomen in de beleidsdoorlichting van het ruimtevaartbeleid van het ministerie van EZK. Daarmee is het grootste deel van de instrumenten onder 19.02 verantwoord.

Op grond van bovenstaande constatering zien we de volgende verbetermogelijkheden om inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te vergroten:

- 1. We bevelen aan om een beleidstheorie van het klimaatbeleid te construeren.** Het verdient aanbeveling om vooraf een beleidstheorie op te stellen zodat de samenhang tussen instrumenten en doelen helder is ten behoeve van het evalueren van en sturen op doeltreffendheid. De reconstructie van de beleidstheorie uit de voorliggende doorlichting kan daarbij als startpunt dienen.
- 2. We bevelen aan om consistent te zijn in het verantwoorden van het beleid gericht op het tegengaan van klimaatverandering.** Wij hebben geconstateerd dat er in de periode 2012-2016 sprake is van een aantal witte vlekken binnen de verantwoording van uitgaven. We doen de volgende aanbevelingen om inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid de komende periode te vergroten:
 - a.** Zoals in veel beleidsdoorlichtingen is ook in dit onderzoek gebleken dat er slechts zeer beperkt conclusies getrokken kunnen worden over de doelmatigheid van beleid. Dat komt in hoofdzaak doordat de uitgevoerde evaluatieonderzoeken hier geen uitspraak over doen. Laat daarom in evaluatieonderzoek, waar relevant, de doelmatigheid van de bestede middelen toetsen.
 - b.** Een randvoorwaarde voor doelmatigheid is inzicht in de uitgaven. Binnen begrotingsartikel 19 is slechts een beperkte aansluiting te maken tussen de ontwikkeling van beleid en de uitgaven aan de onderliggende beleidsonderdelen en samenhangende apparaatskosten. Deze aansluiting kan worden gemaakt door de begroting 'beleidsinhoudelijk' in te delen (wat zijn bijvoorbeeld de uitgaven aan het Energieakkoord). Op deze manier is in termen van verantwoording en sturing inzichtelijk wat de uitgaven (inclusief apparaatskosten) voor het bereiken van de verschillende subdoelen zijn.
 - c.** Momenteel ontbreken ex post evaluatieonderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse (onderhandelings)inzet in het versterken van het mondiale- en Europese klimaatbeleid. We bevelen aan om in de toekomst onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, de inzet vanuit Nederland en de regierol van de directie Klimaat. We verwachten een toekomstige toename van mondiale en Europese coördinatie van het klimaatbeleid, waardoor het belang van een doeltreffende en doelmatige inzet op dit terrein (en de verantwoording daarvan) ook toeneemt. De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over expertise en ervaring van het evalueren van de effecten van de Nederlandse inzet in internationale samenwerking en coalitievorming. We bevelen aan om in afstemming met deze directie te komen tot een evaluatiekader voor het beoordelen van de effectiviteit van de Nederlandse (onderhandelings)inzet voor het mondiale- en EU-klimaatbeleid. Leidende onderzoeksvragen in een dergelijk kader kunnen bijvoorbeeld zijn: 1) Is er een heldere internationale beleidsinzet met duidelijke lange en korte termijndoelen, een strategie en duidelijke instrumenten? 2) Wat zijn de afwegingskaders voor besluiten over de inzet van instrumenten, de inzet van mensen en middelen en onderhandelingsposities? 3) Worden onderhandelingsposities tijdig, consequent en coherent ingenomen en uitgedragen? Zo ja, waar blijkt dat uit? Wordt dit bevestigd in de onderliggende onderhandelingsdocumenten en door (onafhankelijke) derde partijen (bijvoorbeeld ambassadeurs / onderhandelaars van andere landen, de Europese Commissie, goed ingevoerde lobbyisten, deskundigen, et cetera. 4) Is er goed inzicht in het krachtenveld van de stakeholders en hun

belangen/onderhandelingsposities? 5) Wordt er goed en goed getimed gebruik gemaakt van (onafhankelijke) kennisbronnen om medestanders te vinden, tegenstanders te overtuigen?²⁸⁷

3. **We bevelen aan om in het kader van de regiefunctie ex post doorlichtingen van de effectiviteit van het bredere klimaatbeleid en het samenhangende klimaatbeleid per niet-ETS sector (sectordoorlichtingen) uit te voeren.** Deze doorlichting richt zich specifiek op de uitgaven aan het tegengaan van klimaatverandering vanuit Artikel 19. Het evalueren van het totale klimaatbeleid (het portfolio van beleid dat aan mitigatie of adaptatie bijdraagt) vraagt een veel bredere analyse.
 - a. We bevelen aan om het klimaatbeleid per sector in kaart te brengen. Het klimaatbeleid functioneert in samenhang. Het beleid per sector staat veelal op verschillende begrotingsartikelen en is in de afgelopen periode niet in samenhang geëvalueerd. Zo wordt in deze doorlichting alleen het beleid gericht op het verduurzamen van Verkeer en Vervoer vanuit Artikel 19 beoordeeld terwijl beleidsinstrumenten gericht op deze sector ook op andere begrotingsartikelen (van andere departementen) zijn opgenomen. Het beleid in de sectoren in samenhang analyseren is van belang omdat er vanuit verschillende invalshoeken instrumenten op partijen afkomen en het vanuit de 'regiefunctie' van belang is om te bezien hoe dat samenwerkt of interfereert. Met het uitwerken van een integraal klimaatakkoord is het van belang om de lessen van het huidige beleid te inventariseren. Voor de sectordoorlichtingen kan aangesloten worden bij de indeling uit de sectordoelstellingen niet-ETS: Verkeer en vervoer, Industrie en energie, Land- en tuinbouw, Gebouwde omgeving en Overige broeikasgassen.
 - b. Als onderdeel van deze analyse bevelen we aan om de verdeling van het klimaatbeleid over de verschillende ministeries en directies in kaart te brengen om de effectiviteit van het klimaatbeleid integraal ex post te kunnen evalueren.
4. **Tot slot bevelen we aan om bij toekomstige beleidsdoorlichtingen de relevante instrumenten van artikel 19.02 (Internationaal beleid) en de inspanningen vanuit de directie Internationaal mee te nemen in de integrale doorlichting van de betreffende beleidsonderdelen.** De instrumenten onder het begrotingsartikel 19.02 en de inspanningen vanuit de directie Internationaal worden verondersteld een bijdrage te leveren aan het brede IenW-beleid. Bijvoorbeeld: milieubeleid, waterbeleid, klimaatbeleid, bereikbaarheid, circulaire economie, et cetera. Het verdient daarom aanbeveling om bij toekomstige beleidsdoorlichtingen in het IenW-domein specifiek te bezien in hoeverre de uitgaven vanuit Artikel 19.02 onderdeel uitmaken van de betreffende beleidsdoorlichtingen. De RPE-methodiek biedt hiertoe de mogelijkheid: *een beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een beleidsdoorlichting bestrijkt in principe een heel beleidsartikel, maar in ieder geval een substantieel en samenhangend deel van een beleidsartikel. Indien gerelateerde beleidsinstrumenten onder verschillende beleidsartikelen vallen, kan het de evaluatie ten goede komen om meerdere beleidsartikelen in samenhang te beoordelen in één beleidsdoorlichting. Dit kan ook betrekking hebben op beleidsartikelen van meerdere departementale begroting (RPE, 2014).*

²⁸⁷ Zie bijvoorbeeld de beleidsdoorlichting 'Strategie bij benadering – Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van EU-besluitvorming (2008-2012). De IOB evalueerde de manier waarop Nederland tussen 2008 en 2012 de instrumenten coalitievorming en intensivering van de bilaterale relaties ingezet heeft en waartoe dat heeft geleid.

Bijlage I: Overzicht uitgaven 2016

We hebben het ministerie van EZK gevraagd om voor 2016 met terugwerkende kracht een overzicht op te stellen van de uitgaven per instrument. Dat hebben we niet voor andere jaren gedaan vanwege de inspanning die dit met zich meebrengt in vergelijking tot de meerwaarde daarvan. Dit heeft geresulteerd in het onderstaande overzicht.

- Voor een aantal posten geldt dat het bedrag €0 betreft. Dit hoeft niet te betekenen dat er gedurende de beleidsperiode geen uitgaven zijn geweest aan dit instrument, dit geeft slechts aan dat er in 2016 aan dit instrument geen geld is uitgegeven (mogelijk wel in de jaren 2012 tot 2015).
- Van een aantal instrumenten is niet duidelijk geworden wat de precieze uitgave aan dat instrument betrof. In dat geval is bij het instrument een vraagteken als uitgave opgenomen.
- In 2016 bedraagt de totale omvang van de uitgaven aan klimaatrelevante instrumenten: **€15.513.562.**²⁸⁸

Overzicht uitgaven Artikel 19 per instrument in 2016	
Onderliggende onderdelen en instrumenten	Uitgaven 2016
Versterken mondiaal klimaatbeleid	€810.975
COP (UNFCCC Klimaattoppen & UNFCCC Trust fund en transaction log)	€273.975
Uitvoering Clean Development Mechanisms (CDM)	€68.000
Climate and Clean Air Coalition	€100.000
Climate Change Expert Group (CCXG)	€30.000
Zero Emission Vehicles (ZEV) Alliance	€60.000
Carbon Pricing Leadership Coalition	€25.000
Cartagena Dialoog	€40.000
Montréal Protocol (Kigali Amendement)	€114.000
Wedging the gap	€100.000
Versterken EU-klimaatbeleid	€89.468
Opnieuw vaststellen richtlijnen ETS	-
Opnieuw vaststellen richtlijnen non-ETS	-
Verordening F-gassen (2014, EU, 2015 M)	-
CO ₂ normen voor personenauto's en bestelauto's (ook in ontwerp)	€39.468

²⁸⁸ In dit bedrag zijn de uitgaven van de instrumenten waarvan niet duidelijk is geworden wat de precieze uitgaven waren bijgeschat.

Renewable Energy Directive bijmeng verplichting	-
Fuel Quality Directive	-
LULUCF (Land Use, Land-Use Change and Forestry)	-
Green Growth Group	€50.000
Alternative Fuels and infrastructure directive (tank infrastructuur)	-
Versterken nationaal klimaatbeleid (Uitvoering EU-ETS door Nea)	€4.897.000
Uitvoering EU-ETS door Nea	€4.897.000
Versterken nationaal klimaatbeleid (Uitvoering SER Energieakkoord)	€1.480.159
Borgingsfunctie: SER Dashboard/borgingscommissie Energieakkoord	€130.000
Uitvoering brandstofvisie	€291.467
EPK (incl toezicht en handhaving) en verbeteren Wet Milieubeheer	€882.692
Ondersteuning structuur VNG uitwerken Energieakkoord	€176.000
Versterken nationaal klimaatbeleid (Verduurzaming IenM en Rijk)	€11.678
Verduurzaming Rijksbreed	-
Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM	€11.678*
Versterken nationaal klimaatbeleid (Samenleving betrekken)	€1.158.237
Nationale en regionale klimaatop	€352.395
Nederlandse klimaatcoalitie	€477.223
Lokale klimaatagenda	€73.180
Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden (IKS)	-
Regeling eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten	-
Koning Willem I stichting	€67.500
Kinderen/jongeren klimaatacties	€53.964
Duurzaam doen	-
GD: EnergieUnie van Waterschappen	-
GD: CO ₂ Smartgrid	-
GD: CO ₂ prestatieladder	-
GD: Nationale koolstofmarkt	-
GD: Regionale samenwerking (2012-2016)	-
Acties voor bewustwording maatschappij	€133.975
Versterken nationaal klimaatbeleid (versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit)	€4.221.599
CO ₂ normen voor vrachtauto's en bestelauto's en personenauto's	-

Uitvoering Renewable Energy Directive (RED) & Fuel Quality Directive (FQD) door Nea	€3.063.000
Uitvoering brandstofvisie	€291.467
GD: Bussen zero emissie in 2030	€129.887
GD: Stadslogistiek	-
GD: CNG (TAB-regeling)	-
GD: LNG	-
GD: Elektrisch Rijden	€8.443
GD: Laadinfrastructuur	-
Verschillende brandstofplatformen	-
Uitvoering DKTl transport demonstratie	€278.340
Programma Truck van de Toekomst/subsidie Truck van de Toekomst	-
Rijden op waterstof (incl Green Deal)	€180.462
Programma stiller op de weg	-
Implementatie Clean Power for Transport richtlijn (Alternative Fuels and Infrastructure Directive)	€10.000
Verkeersemissies: schoon, stil en zuinig op de weg (vrachtauto's en bussen)	€200.000
Stimuleren klimaatrelevant onderzoek	€2.130.476
Interreg V	€1.837.000
Stimuleren onderzoek internationaal IPCC	€123.000
Nationale Energieatlas	€56.496
Klimaatmonitor	€113.980
Overige posten (niet in te delen naar instrumenten)	
Subsidieprogramma reductie overige broeikassen 2009 (overlopende RVO)	€35.954
Mitigatie emissies overige broeikassen (o.a. ROB)	€90.000

Tabel I.I Overzicht uitgaven Artikel 16 per instrument, in 2016

* Van het instrument Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM is bekend dat er in ieder geval €11.678,01 aan dit instrument is uitgegeven. Het is echter waarschijnlijk dat het totale bedrag hoger was, maar dat dit niet alleen vanuit het begrotingsartikel 19 is betaald. Wij zijn daarom van het minimale bedrag uit gegaan.

Bijlage II: beschikbaar onderzoeksmateriaal per instrument

In onderstaand overzicht is opgenomen welk onderzoeksmateriaal per instrument bij de onderzoekers beschikbaar is en in hoeverre het beschikbare onderzoeksmateriaal een oordeel geeft over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het instrument.

Instrument	Onderzoeksmateriaal beschikbaar	Oordeel doeltreffendheid beschikbaar	Oordeel doelmatigheid beschikbaar
Versterken mondiaal klimaatbeleid			
Climate & Clean Air Coalition	Nee		
Carbon pricing leadership coalition	Nee		
Cartagena Dialoog	Nee		
Zero-Emission Vehicles Alliance (ZEV)	Nee		
Wedging the Gap	Nee		
Climate Change Expert Group (CCXG OESO)	Nee		
COP (UNFCCC)	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Montréal Protocol (1987)/Kigali Amendement (HFK's)	Geen onafhankelijk onderzoek over doeltreffendheid en doelmatigheid, wel onafhankelijk onderzoek over de verwachte reductie dankzij het Kigali Amendement.	Nee	Nee
Clean Development Mechanisms (CDM)	Geen onafhankelijk onderzoek, wel een interne evaluatie.	Ja	Ja
Versterken EU klimaatbeleid			

Opnieuw vaststellen richtlijnen ETS	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Opnieuw vaststellen richtlijnen non-ETS	Onafhankelijk onderzoek over de doeltreffendheid van de oorspronkelijke richtlijn, maar niet over de Nederlandse inzet. Wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Verordening F-gassen	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
CO ₂ -normen voor vervoer	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Fuel Quality Directive	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Renewable Energy Directive bijmeng verplichting	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
LULUCF (Land Use, Land-Use Change and Forestry)	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Alternative Fuels and infrastructure directive (Tank-infrastructuur)	Geen onafhankelijk onderzoek, wel Kamerbrieven over de Nederlandse inzet.	Nee	Nee
Green Growth Group	Nee	Nee	Nee
Nationaal klimaatbeleid – Uitvoering EU-ETS door NEa			
Uitvoering EU-ETS door NEa	Ja, de wettelijke ZBO-evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit. Daarnaast is er een agentschapsdoorlichting door het ministerie van Financiën beschikbaar.	Ja	Ja
Nationaal klimaatbeleid - SER Energieakkoord			
<i>Overkoepelend</i>	Nationale Energieverkenning (ECN, PBL en CBS, 2017)	Ja. Kwantificering van effecten van de maatregelen uit het Energieakkoord aan de hand van prognoses	Nee

Dashboard/ Borgingscommissie Energieakkoord	Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei (KWINK groep, 2016)	Ja. Kwalitatieve evaluatie van functioneren aanpak van het Energieakkoord (waaronder functioneren Borgings- commissie)	Nee
Handhaving en verbeteren Wet Milieubeheer	Geen evaluatie aangetroffen. Wel onderzoek naar: Energiebesparingspotentieel onder de Wet Milieubeheer (CE Delft, 2011) en effecten van de maatregelen in Nationale Energieverkenning (NEV)	Ja. Onderzoek naar besparingspotentie el van de Wet Milieubeheer. Kwantificering van effecten van maatregelenpakket in de NEV.	Nee
EPK en EPK-pilot	Evaluatie van de negen EPK- pilotprojecten (Bart Wesselink, Sustainable quality consult en Harmelink consulting, 2015)	Ja. De effectiviteit van de EPK is onderzocht in de evaluatie van de pilotprojecten	Ja. De efficiency van de EPK is onderzocht in de evaluatie van de pilotprojecten
Nationaal klimaatbeleid - Verduurzaming IenM en Rijk			
Duurzame bedrijfsvoering IenM (inclusief RWS)	Geen onafhankelijk onderzoek maar wel een duurzaamheidsverslag 2016 door het ministerie van IenM zelf opgesteld	Ja. Betreft een inzicht in het behalen van de doelstellingen in termen van CO ₂ - reductie	Nee
Verduurzaming Rijksbreed	Nee		
Nationaal klimaatbeleid - Vergroten draagvlak in de samenleving			
Nationale klimaatop	Nationale Klimaatop 2016 (Ecofys, 2016).	Nee	Nee
Nederlandse klimaatcoalitie	Nederlandse Klimaatcoalitie (Ecofys, 2016) en een ledenenquête over de tevredenheid onder coalitiedeelnemers.	Nee	Nee
Lokale klimaatagenda	Evaluatie van de Lokale Klimaatagenda (KplusV, 2015).	Ja	Nee
Innovatieprogramma klimaatneutrale steden (IKS)	Geen onafhankelijk onderzoek, wel een interne evaluatie door stagiairs binnen IenM.	Ja	Nee

Regeling eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten	Geen onafhankelijk onderzoek, wel een interne evaluatie door stagiairs binnen lenM	Ja	Nee
Koning Willem I Stichting	Nee		
Kinderen/jongeren klimaatacties	Nee		
Duurzaam doen	Nee		
GreenDeals: - Energie Unie van Waterschappen - CO ₂ prestatieladder - CO ₂ smartgrid - Nationale koolstofmarkt - Regionale samenwerking (2012-2016)	Er is een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de algemene aanpak: Evaluatie Green Deal Aanpak (KWINK groep, 2016).	Ja	Nee
Nationaal klimaatbeleid - Versnellen transitie duurzaam transport & duurzame mobiliteit			
<i>Overkoepelende ex ante onderzoeken</i>	Beleidsopties voor vermindering van de CO₂-uitstoot van het wegverkeer deel 1 en 2 (KIM, 2011 en 2013). Scenarios for energy carriers in the transport sector (TNO, CE Delft en ECN, 2014). CO₂-reductie door gedragsverandering in de verkeerssector (ECN, CE Delft, TNO, 2014). Potential benefits of Triple-A tyres in The Netherlands (TNO, 2014). Stimuleren van elektrisch rijden (PBL, 2016). Effecten van autodelen op mobiliteit en CO₂-uitstoot (PBL, 2015).	Ja. Kwantificering van effecten (aan de hand van prognoses) van de maatregelen in sector verkeer en vervoer uit het Energieakkoord in de Nationale Energieverkenning. Ook verschillende ex ante onderzoeken naar doeltreffende beleidsinstrumenten voor versnellen transitie duurzaam verkeer en vervoer.	Nee
Zero-Emission Vehicle alliance (ZEV)	Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.	Nee	Nee
CO ₂ normen voor vrachtauto's en bestelauto's en personenauto's	Geen evaluatieonderzoek beschikbaar. Wel prognoses van doelbereik in NEV 2017 en monitoring vanuit EEA: Nationale Energieverkenning (ECN, PBL en CBS, 2017).	Ja	Nee

	Monitoring CO ₂ emissions from new passenger cars and vans in 2016 (EEA Report No 19/2017).		
Renewable Energy Directive	Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive (CE Delft, 2015).	Ja	Ja
Fuel Quality Directive	Evaluation of the Fuel Quality Directive (EC, 2016).	Ja	Ja
Uitvoering brandstofvisie	Geen evaluatieonderzoek beschikbaar. Wel effectanalyse van de maatregelen voortkomend uit de brandstofvisie in de NEV. RWS is door het ministerie van IenW gevraagd om de voortgang van het actieplan Brandstofvisie te monitoren.	Nee	Nee
Green Deals: - Bussen zero emissie in 2030 - Stadslogistiek - CNG - LNG - Elektrisch rijden - Laadinfrastructuur	Overkoepelend onderzoek: Evaluatie Green Deals (KWINK groep, 2016). Er is géén evaluatieonderzoek van de individuele Green Deals gevonden. Wel effectanalyse van Green Deals die zijn opgenomen in het Energieakkoord (NEV). Vernieuwing openbaar vervoer per bus. Beleidsvaluatie pilotprojecten (Sustainable forum, 2014).	Ja	Nee
Demonstratieregeling Klimaat Technologie En Innovatie In Transport (DKTI)	Geen ex post onderzoeksmateriaal beschikbaar. De regeling is vanaf 2017 in werking getreden. Wel is ex ante onderzoek uitgevoerd naar de behoefte aan haalbaarheidsstudies en demonstratieprojecten en de opgave om het doel van de regeling te bereiken. Ook is een monitoringssystematiek ontworpen om het doelbereik inzichtelijk te maken: • Verkenning innovatieopgaven DKTI-regeling, ECN 2017 • Handleiding monitoring en rapportage DKTI (RWS, 2017)	Nee	Nee
Programma Truck van de Toekomst/subsidie Truck van de Toekomst	Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.	Nee	Nee
Brandstofplatformen: Rijden op waterstof/platform Duurzame Biobrandstof	Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.	Nee	Nee
Programma Stiller op de weg	Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.	Nee	Nee

Implementatie Clean Power for Transport richtlijn (Alternative Fuels and Infrastructure Directive)	Ex ante onderzoek (impact assessment voor Nederland). De extra behoefte aan infrastructuur voor alternatieve brandstoffen wordt ingeschat. Concept EU Richtlijn Uitrol Infrastructuur voor Alternatieve Brandstoffen: Impact Assessment voor NL (ECN, 2013)	Nee	Nee
Verkeersemissies: schoon, stil en zuinig op de weg	Geen onderzoeksmateriaal beschikbaar.	Nee	Nee
Stimuleren Onderzoek en Innovatie			
Interreg V	Nee. Wel monitoringsgegevens vanuit RVO		
Expertisecentrum Milieuzones	Nee		
Klimaatmonitor	Nee		
IPCC	Nee. Geen evaluatie van de financiering vanuit Artikel 19 beschikbaar.		
Nationale Energieatlas	Nee		
Monitor duurzame mobiliteit	Nee		

Tabel II.I. Overzicht beschikbaar onderzoek per beleidsinstrument.

Bijlage III: beoordeling onderzoeksmateriaal

In onderstaande tabel is onze beoordeling van de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal per beleidsonderdeel weergegeven. Op grond van dit onderzoeksmateriaal is in deze tabel ook weergegeven wat onze beoordeling is van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende beleidsonderdeel.

De volgende afwegingen zijn meegenomen in de totstandkoming van deze beoordeling per beleidsonderdeel:

- Het aantal onafhankelijke onderzoeken waaruit **conclusies** zijn te trekken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel;
- Het aantal instrumenten onder dit beleidsonderdeel dat middels deze onafhankelijke onderzoeken is onderzocht;
- De conclusie die wij op grond van deze onafhankelijke onderzoeken kunnen trekken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel;
- Het aantal interne documenten en overige onderzoeken dat **indicaties** geeft over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel;
- Het aantal instrumenten onder dit beleidsonderdeel dat middels deze documentatie is onderzocht;
- De indicaties die wij op grond van deze onderzoeken kunnen aflezen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal hanteren we de volgende schaal:

1. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.
2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleidsonderdeel.
3. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.
4. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen.

Voor de beoordeling van het beleidsonderdeel geven wij een oordeel op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel. Daarbij geldt dat het oordeel op het betreffende criterium blijkt uit een plus of een min; een vraagteken geeft weer dat wij op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel kunnen geven.

	Beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal	Beoordeling beleidsonderdeel	
		Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Versterken mondiaal klimaatbeleid	3. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	? We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doelmatigheid van dit beleidsonderdeel.

Versterken EU klimaatbeleid	3. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	Op grond van interne documentatie kunnen we constateren dat de Nederlandse inzet naar tevredenheid van het ministerie heeft bijgedragen aan de totstandkoming van verordeningen en richtlijnen.	?	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doelmatigheid van het EU klimaatbeleid
Uitvoering EU-ETS	1. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	Op grond van een ex post evaluatie het functioneren van NEa concluderen wij dat de Uitvoering EU-ETS doeltreffend was.	+	Op grond van een ex post evaluatie van het functioneren van NEa concluderen wij dat de Uitvoering EU-ETS doelmatig was.
SER Energieakkoord	1. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	De aanpak van het Energieakkoord draagt bij aan de versnelling in de uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie en is in die zin doeltreffend. De causale bijdrage aan de doelstellingen van het nationale klimaatbeleid is lastig vast te stellen.	?	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doelmatigheid van de aanpak van het Energieakkoord.
Verduurzaming IenM	2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	Op grond van monitoringsgegevens van het ministerie constateren wij dat de verduurzaming van IenM doeltreffend was.	?	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doelmatigheid van de verduurzaming van IenM.
Samenleving betrekken	2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	Op grond van het onderzoeksmateriaal concluderen wij dat de onderzochte instrumenten doeltreffend waren in het betrekken van de samenleving.	?	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doelmatigheid.
Duurzame mobiliteit en duurzaam transport	2. Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleidsonderdeel.	+	Instrumenten als EU-emissienormen, biobrandstoffen (Renewable Energy Directive en Fuel Quality Directive) en fiscale stimulering waren doeltreffend. Ex ante onderzoeken geven indicaties dat het voorgenomen beleid in de brandstofvisie in potentie doeltreffend is.	+	EU normbeleid voor CO ₂ -uitstoot van personenauto's is kosteneffectief beleid. Ex ante onderzoeken geven indicaties dat de maatregelen in de Brandstofvisie in potentie doelmatig zijn.
Onderzoek en innovatie	4. We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen .	?	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doeltreffendheid van het beleidsonderdeel onderzoek en innovatie.	?	We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal geen oordeel geven over de doelmatigheid van het beleidsonderdeel onderzoek en innovatie.

Tabel III.I: Overzicht beoordeling onderzoeksmateriaal en beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid per beleidsonderdeel

Bijlage IV: leden begeleidingscommissie en overzicht gesprekspartners

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld bestaande uit beleidsmedewerkers van diverse afdelingen. Ook de twee onafhankelijke deskundigen namen zitting in deze begeleidingscommissie. Daarnaast hebben er gedurende het onderzoek verkennende en verdiepende gesprekken plaatsgevonden met diverse beleidsmedewerkers. In de volgende tabellen zijn respectievelijk de begeleidingscommissie, gesprekspartners uit de verkennende fase en gesprekspartners uit de verdiepende fase weergegeven.

Begeleidingscommissie	
Ministerie/Universiteit	Lid begeleidingscommissie
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Jos van Dalen
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Wendy Asbeek Brusse
Ministerie van Economische Zaken	Tess Bakker
	Jeroen Bruijn
	Dominique Crijns
	Tim Nieman
	Sander Oosterloo
Ministerie van Financiën	Artur Brouwer
	Harald Polet
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Monique de Beer
	Wim Kooij
	Caroline Verduin
	Jetske Verkerk
	Petruschka Werther
TU Delft (onafhankelijke deskundige)	Jan Anne Annema
Rijksuniversiteit Groningen (onafhankelijke deskundige)	André Faaij

Verkennde gesprekken	
Ministerie	Naam gesprekspartner
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Sander Oosterloo
	Dominique Crijns
	Ivo de Zwaan
	Ralph Brieskorn
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Mariëtte van Empel
	Gudi Alkemade
	Henk Snoeken
	Petruschka Werther

Verdiepende gesprekken	
Ministerie	Naam gesprekspartner
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (Energie)	Gijs Zeestraten
	Gerrie Fenten
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (Industrie)	Marian Hopman
	Paul Boeding
	Elske van Efferink
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Land- en Tuinbouw)	Martijn Root
	Monique Remmers
	Jaap Stokking
Ministerie van Binnenlandse Zaken (Gebouwde Omgeving)	Jos van Dalen
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Verkeer en Vervoer)	Lars Couvreur

Bijlage V: Overzicht inschatting intensiveringsmogelijkheden bestaand beleid

De onderstaande tabellen geven per(sub)doel een overzicht van de motivering om instrumenten wel/niet op te nemen in het 20%-intensiveringspakket, onder de voorwaarde dat geen aanpassing plaatsvindt van het huidige beleid.

Versterken mondiaal klimaatbeleid

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
COP (UNFCCC Klimaattoppen & UNFCCC Trust fund en transaction log)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Uitvoering Clean Development Mechanisms	Niet meer relevant ²⁸⁹
Climate and Clean Air Coalition	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Climate Change Expert Group	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Zero Emission Vehicles Alliance	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Carbon Pricing Leadership Coalition	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Cartagena Dialoog	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Montréal Protocol (Kigali Amendement)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Wedging the gap	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek

Tabel V.1: Oordeel intensivering versterken mondiaal klimaatbeleid.

Toelichting: uitgaven betreffen kosten in verband met (internationale) beleidsvorming en coalities. Hiervan kunnen we de effecten van een intensivering niet inschatten, vanwege het ontbreken van ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid en doordat de resultaten van een intensivering afhangen van de bijdrage en opstelling van partners in het internationaal klimaatbeleid.

²⁸⁹ CDM's werden ingekocht om aan Kyoto-doelstellingen te voldoen. De doelstelling voor Nederland is 6% minder CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990. Dat doel wordt ruimschoots gehaald (NEV 2017). CDM's kunnen ook worden ingekocht om aan de doelstellingen uit de Effort Sharing Directive te voldoen, zij het voor een beperkt deel van de emissies (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-797_en.htm?locale=en). Daarnaast geeft Nederland ook uitvoering aan de Urgenda-doelstelling, zijn er hernieuwbare energiedoelen en energiebesparingsdoelen op grond van Europese verordeningen en bevat het kabinetsbeleid nationale en sectorale CO₂-doelen waaraan de aankoop van CDM's geen bijdrage levert.

De aankoop van CDM's is hierop een uitzondering. Deze uitgave is niet meer relevant in het licht van ontwikkelingen in het klimaatbeleid.

Versterken EU-klimaatbeleid

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Opnieuw vaststellen richtlijnen ETS	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Opnieuw vaststellen richtlijnen non-ETS	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Verordening F-gassen (2014, EU, 2015 M)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
CO ₂ normen voor personenauto's en bestelauto's (ook in ontwerp)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Renewable Energy Directive bijmeng verplichting	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Fuel Quality Directive	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
LULUCF	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Green Growth Group	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Alternative Fuels and infrastructure directive (Tank infrastructuur)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek

Tabel V.II: Oordeel intensivering versterken EU- klimaatbeleid.

Toelichting: uitgaven betreffen kosten in verband met (internationale) beleidsvorming en coalities. Hiervan kunnen we de effecten van een intensivering niet inschatten, vanwege het ontbreken van ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid en doordat de resultaten van een intensivering afhangen van de bijdrage en opstelling van partners in het internationaal klimaatbeleid.

Versterken nationaal klimaatbeleid

Uitvoering EU-ETS

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Uitvoering EU-ETS door NEa	Onderzoeksmateriaal geeft geen onderbouwing voor intensivering.

Tabel V.III: Oordeel intensivering uitvoering EU-ETS door NEa.

Toelichting:

Betreft activiteiten in het kader van uitvoering ETS en Energie voor Vervoer. In evaluatie worden geen kansen voor intensivering gesignaleerd.

Uitvoering SER Energieakkoord

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Borgingsfunctie: SER Dashboard/Borgingscommissie Energieakkoord	Intensivering wenselijk
Uitvoering brandstofvisie	Geen intensivering bestaand beleid gewenst boven bestaand budget. ²⁹⁰
Handhaving en verbeteren Wet Milieubeheer	Geen intensiveringsmogelijkheden geïdentificeerd binnen bestaand beleid. ²⁹¹
EPK/EPK-pilot	Geen intensiveringsmogelijkheden geïdentificeerd binnen bestaand beleid. ²⁹²

Tabel V.IV: Oordeel intensivering uitvoering SER Energieakkoord.

Toelichting: zie voetnoten.

Verduurzaming IenM en Rijk

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Verduurzaming Rijksbreed	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Duurzame bedrijfsvoering RWS & IenM	Intensivering wenselijk om het bestaande beleidsstreven van klimaatneutraal in 2030 te behalen. ²⁹³

Tabel V.V: Oordeel intensivering IenM en Rijk.

Samenleving betrekken

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Nationale en regionale klimaatop	Onderzoeksmateriaal geeft geen onderbouwing voor intensivering ²⁹⁴

²⁹⁰ Voor de uitvoering brandstofvisie wordt € 291.467 uitgetrokken. Aangezien uitvoering mede afhankelijk is van de sector, verwachten we niet dat een verdere verhoging van het budget de effectiviteit verhoogt.

²⁹¹ De evaluatie van de Erkende Maatregelenlijsten (CE Delft, 2018) bevat geen aanbevelingen met duidelijke budgettaire consequenties.

²⁹² De resultaten van de EPK-pilots hebben ertoe geleid dat er een voor het bevoegd gezag toegankelijk register komt en dat de EPK landelijk, op vrijwillige basis, is ingevoerd. Daarmee is aangesloten op de informatiebehoefte bij bedrijven en toezichthouders. Naast de EPK zijn er ontwikkelingen in het kader van de erkende maatregelenlijst en een omgekeerde bewijslast. Een verdere opschaling van de EPK (verplicht maken, of meer pilots) heeft in dat kader nu weinig toegevoegde waarde.

²⁹³ Dit streven staat verwoord in een Kamerbrief van 5 juni 2016 "Energienetwerken in beheer van rijkswaterstaat", met kenmerk: RWS-2016/15377/155837.

²⁹⁴ Uit onderzoek Ecofys (2016) wordt niet duidelijk of Nationale Klimaatop doeltreffend was.

Nederlandse klimaatcoalitie	Intensivering niet wenselijk in verband met beperktere relevantie sinds interbestuurlijk akkoord
Lokale klimaatagenda	Onderzoeksmateriaal geeft geen aanleiding voor intensivering ²⁹⁵
Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden (IKS)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Regeling eenmalige uitkering planstudies en proefprojecten	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Koning Willem I stichting	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Kinderen/jongeren klimaatacties	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Duurzaam doen	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
GD: EnergieUnie van Waterschappen	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: CO ₂ Smartgrid	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: CO ₂ prestatieladder	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: Nationale koolstofmarkt	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: Regionale samenwerking (2012-2016)	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
Acties voor bewustwording maatschappij	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek

Tabel V.VI. Oordeel intensivering Samenleving Betrekken.

Toelichting: Voor de meeste instrumenten ontbreekt informatie uit onafhankelijke ex post evaluaties waarmee we de effecten van een eventuele intensivering kunnen inschatten. Voor enkele instrumenten zijn dergelijke evaluaties wel beschikbaar, maar die geven geen concrete aanbevelingen/onderbouwing om een intensivering op te baseren. Specifiek voor Green Deals geldt dat er wel een overkoepelende evaluatie beschikbaar is (KWINK groep 2016), maar geen evaluaties van specifieke Green Deals. Daarnaast geldt voor Green Deals dat zij

²⁹⁵ Volgens de onderzoekers (KplusV 2015) is er geen relatie te leggen tussen het opkomen van overheidsinitiatieven en de agenda.

bedoeld zijn om knelpunten weg te nemen bij duurzame plannen, waarbij de inzet van de overheid een inspanning is (bijvoorbeeld wegnemen knelpunten in wetten en regels) en niet financieel (subsidie bijvoorbeeld).

Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Zero-Emission Vehicle alliance (ZEV)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
CO ₂ normen voor vrachtauto's en bestelauto's en personenauto's	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Uitvoering Renewable Energy Directive (RED) & Fuel Quality Directive (FQD) door Nea	Onderzoeksmateriaal geeft geen onderbouwing voor intensivering ²⁹⁶ .
Uitvoering brandstofvisie	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
GD: Bussen zero emissie in 2030	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: Stadslogistiek	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: CNG (TAB-regeling)	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: LNG	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: Elektrisch Rijden	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
GD: Laadinfrastructuur	Ex post informatie over effectiviteit individuele Green Deals ontbreekt; te weinig effect intensivering vast te stellen binnen dit onderzoek.
Verschillende brandstofplatformen	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek

²⁹⁶ Betreft activiteiten in het kader van uitvoering ETS en Energie voor Vervoer. In evaluatie worden geen kansen voor intensivering gesignaleerd.

Uitvoering DKTI transport demonstratie	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Programma Truck van de Toekomst/subsidie Truck van de Toekomst	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Rijden op waterstof (incl Green Deal)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Programma Stiller op de weg	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Implementatie Clean Power for Transport richtlijn (Alternative Fuels and Infrastructure Directive)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Verkeersemissies: schoon, stil en zuinig op de weg (vrachtauto's en bussen)	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek

Tabel V.VI: Oordeel intensivering *Versnellen transitie duurzaam transport en duurzame mobiliteit*.

Toelichting: Voor een aantal instrumenten ontbreekt informatie waarmee we de effecten van een eventuele intensivering kunnen inschatten, vanwege het ontbreken van evaluaties of omdat het budget onbekend is. Specifiek voor Green Deals geldt dat er wel een overkoepelende evaluatie beschikbaar is (KWINK groep 2016), maar geen evaluaties van specifieke Green Deals. Daarnaast geldt voor Green Deals dat zij bedoeld zijn om knelpunten weg te nemen bij duurzame plannen, waarbij de inzet van de overheid een inspanning is (bijvoorbeeld wegnemen knelpunten in wetten en regels) en niet financieel (subsidie bijvoorbeeld).

Stimuleren klimaatrelevant onderzoek

Instrument	Inschatting intensiveringsmogelijkheden
Interreg V	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Stimuleren onderzoek internationaal IPCC	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Nationale Energieatlas	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek
Klimaatmonitor	Effect intensivering niet vast te stellen binnen dit onderzoek

Tabel V.VII: Oordeel intensivering stimuleren klimaatrelevant onderzoek

Toelichting: Voor deze instrumenten ontbreken ex post evaluaties waarmee we de effecten van een eventuele intensivering kunnen inschatten.

Bijlage VI: Aard en samenhang bredere klimaatbeleid

In de hoofdstukken van dit rapport is onder andere opgemerkt dat het klimaatbeleid een groter pallet aan instrumenten bevat dan hetgeen is opgenomen op de begroting van Artikel 19. Belangrijke instrumenten die direct of indirect bijdragen aan het halen van klimaatdoelstellingen waren bijvoorbeeld opgenomen onder begrotingsartikelen 14 – een doelmatige en duurzame energievoorziening - op de begroting van Economische Zaken (SDE+, EIA, STEP, MEE/MJA3) en begrotingsartikel 21 – duurzaamheid – en 14 – wegen en verkeersveiligheid – op de begroting van het ministerie van IenM (verlaagde fiscale bijtelling IB (zeer) zuinige auto's en Nihilstarief MRB zeer zuinige auto's). In deze bijlage beschrijven we de aard en samenhang van het klimaatbeleid gericht op energieproductie, de sector land- en tuinbouw, de gebouwde omgeving, de sector verkeer en vervoer en de industrie.

VI.1 Aard en samenhang klimaatbeleid gericht op Energieproductie

In deze paragraaf beschrijven we de samenhang van het klimaatbeleid in de sector Energie. Om te beginnen bakenen we de sector af.

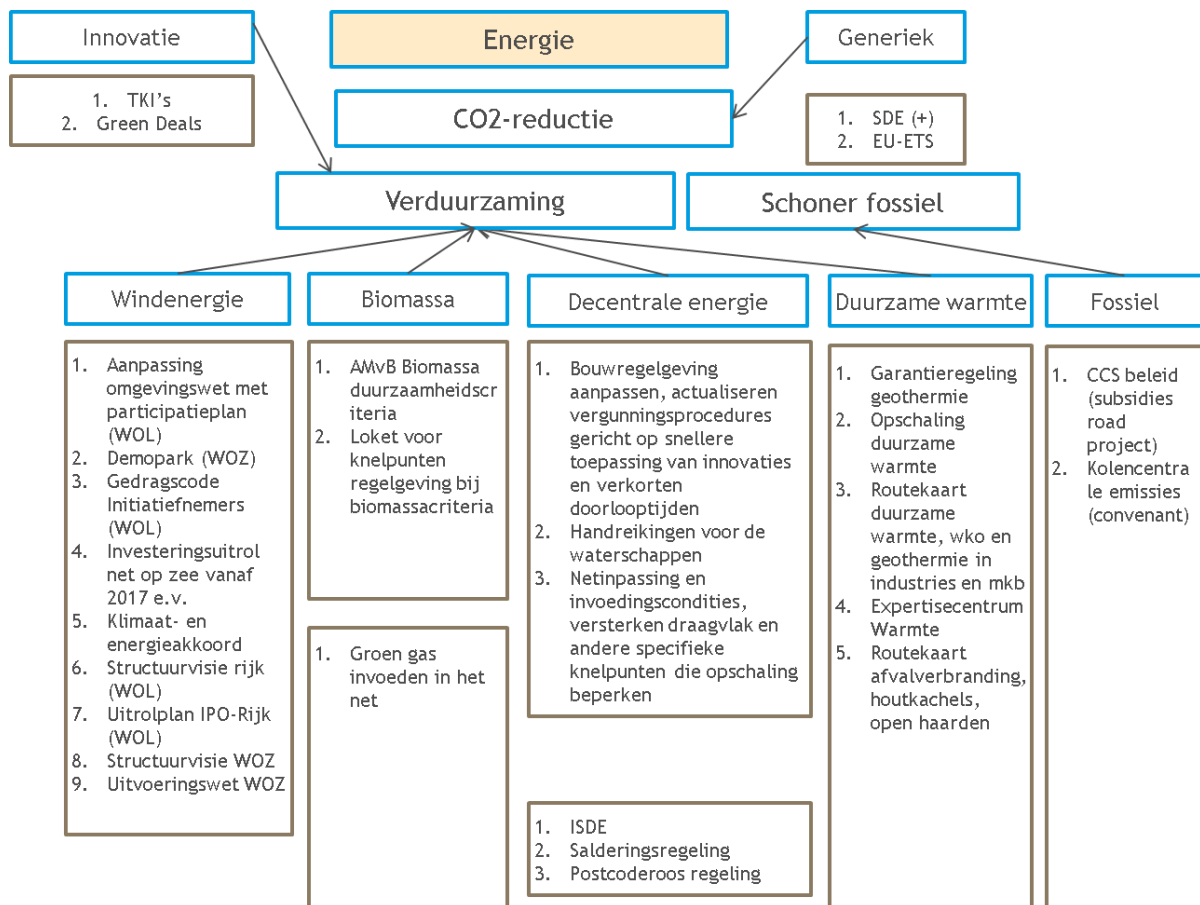
Afbakening sector

De energiesector is afgebakend als de klimaatsector die gericht is op het opwekken van energie, zowel centraal als decentraal. De sector omvat dus bedrijven en particulieren (die installaties achter de meter plaatsen). De energiesector valt voornamelijk onder het ministerie van Economische Zaken

Aard en samenhang klimaatbeleid Energieproductie

De energiesector kende geen broeikasgas reductiedoel, maar wel doelen met betrekking tot de realisatie van aandelen hernieuwbare energie (14% in 2020; 16% in 2023) en hoeveelheden te realiseren Wind op Land (6.000 MW in 2020) en Wind op Zee (4.450 MW in 2023).

In figuur 3.2 visualiseren we de aard en samenhang van het klimaatbeleid in de Energiesector.



Figuur VI.1. Aard en samenhang klimaatbeleid gericht op energieproductie.

Per duurzame techniek is een mix aan instrumenten beschikbaar die de opschaling van de desbetreffende techniek moet stimuleren. Deze mix kan zowel regulerende, financiële als informatieve instrumenten bevatten.

- Het hart van de instrumentenmix is de SDE+. Deze onrendabele top-subsidie zorgt voor het sluiten van de businesscase en daarmee investeringsprikkels voor producenten van hernieuwbare energie. De meeste overige instrumenten creëren de randvoorwaarden om een uitrol van met de SDE+ gesubsidieerde capaciteit hernieuwbare energie mogelijk te maken.
- Bij bijvoorbeeld windenergie omvat de instrumentenmix een aantal instrumenten die gezamenlijk de goede randvoorwaarden moeten scheppen om windenergie op zee en land mogelijk te maken. Voor Wind op Zee is de opgave gevat in een structuurvisie Wind op Zee. Die laatste heeft helderheid gegeven over locaties en ruimtelijke claims voor windparken op zee en heeft er mede toe bijgedragen dat Windparken op Zee op een efficiënte wijze worden gerealiseerd. Voor Wind op Land is de opgave om 6.000 MW te realiseren gevat in een structuurvisie Rijk (3.000 MW grootschalige wind (> 100 MW) en daarnaast enkele projecten met grootschalige zon (> 50 MW)) en een rijkscoördinatieregeling met een opgave die door provincies moet worden ingevuld (3000 MW wind kleinschalig (< 100 MW)).
- TKI's en Green deals zijn gericht op innovatie in de energiesector. Bij Green deals biedt de overheid ondersteuning voor het wegnemen van belemmeringen rond bijvoorbeeld wet- en regelgeving, toegang tot netwerken en toegang tot de kapitaalmarkten door de inzet van (beleids)instrumenten, kennis of expertise.
- De belangrijkste beleidswijzigingen in de evaluatieperiode betreffen het opvoeren van het SDE+-budget en daarnaast het creëren van de randvoorwaarden voor realisatie van bijvoorbeeld Wind op Zee en Wind op Land, als gevolg van de ambities uit het Energieakkoord.

VI.II. Aard en samenhang klimaatbeleid gericht op Land- en tuinbouw

In deze paragraaf beschrijven de samenhang van het klimaatbeleid in de sector land- en tuinbouw. Om te beginnen bakenen we de sector af.

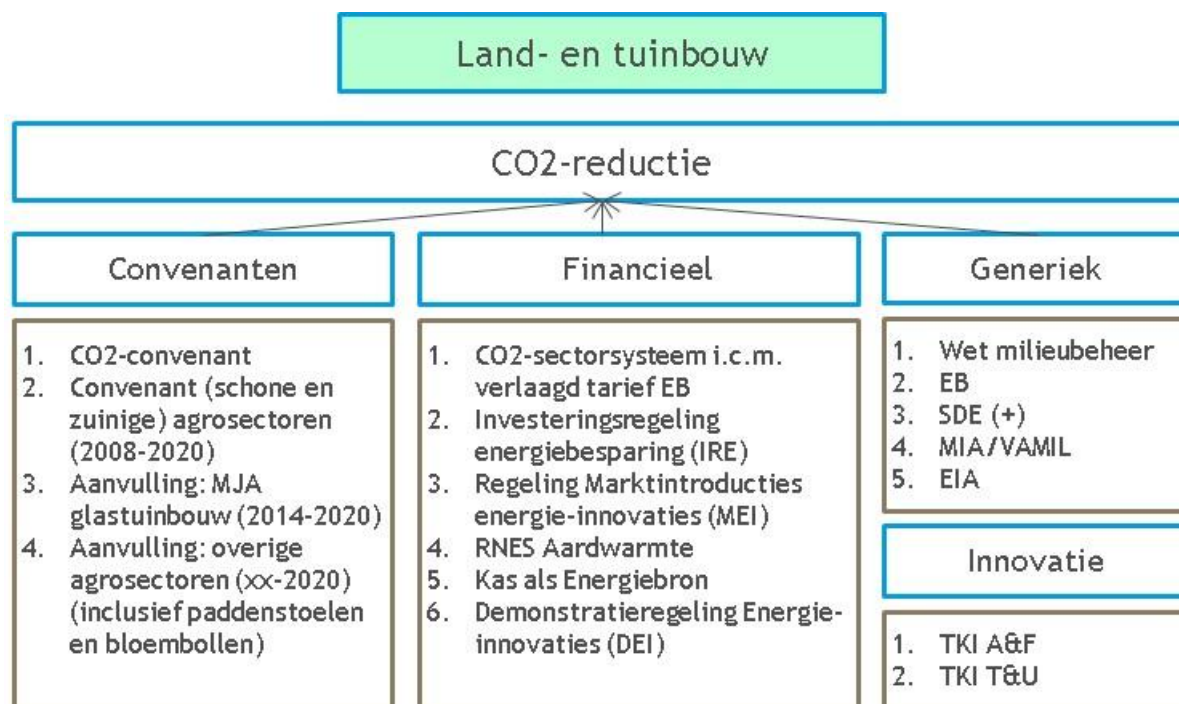
Afbakening sector

De sector land- en tuinbouw kan worden onderverdeeld in glastuinbouw en overige sectoren en valt voornamelijk onder het ministerie van EZ.²⁹⁷ Het leeuwendeel van het sectorspecifieke klimaatbeleid vanuit het ministerie is gericht op de glastuinbouw. De overige onderdelen (landbouw, overige agrosectoren) vallen voornamelijk onder het generieke instrumentarium van het ministerie van EZ en IenM.

Het reduceren van overige broeikas-gasemissies via bijvoorbeeld het mestbeleid heeft primair een milieudoel. Het ministerie van LNV beschouwt de geboekte klimaatwinst van dit beleid als een *positief neveneffect* van dit beleid. Het aantal gehanteerde klimaatinstrumenten is hierdoor beperkt.

Aard en samenhang klimaatbeleid Land- en tuinbouw

Met betrekking tot nationaal klimaatbeleid bestaan voor de agrosectoren drie formele beleidsdoelen: één doel voor niet-ETS emissies, één doel voor CO₂-reductie in de glastuinbouw (CO₂-convenant glastuinbouw) en reductie van overige broeikasgassen in de landbouw.



Figuur VI.II: Aard en samenhang klimaatbeleid land- en tuinbouw

- Het ministerie van LNV en andere partijen in de agrarische sector werken veel met **convenanten** of ander typen vrijwillige afspraken. Een aantal instrumenten valt onder de Meerjarenaafpraak Energietransitie Glastuinbouw 2014-2020 (bijvoorbeeld Financiering begeleiding Het Nieuwe Telen, Proof of Principle, POP NU, Regeling Energienetwerken, Voortzetten afspraken Kas als Energiebron). Ook met de paddenstoelen- en bloembollensector (deels bedekte teelten) zijn afspraken gemaakt. In het

²⁹⁷ Thans weer LNV, in de periode 2012-2016 viel dit onder EZ.

convenant Schoon & Zuinig staan afspraken over het reduceren van de overige broeikasgassen in de landbouw, energiebesparing en het stimuleren van hernieuwbare energie in alle agrosectoren.

- De enige specifieke **financiële instrumenten** zijn het CO₂-sectorsysteem i.c.m. verlaagd tarief energiebelasting voor de glastuinbouw, de IRE en de MEI. Ook is er de Garantstelling Geothermie, waardoor risico's bij een geothermie worden verlaagd. Andere relevante financiële instrumenten zijn generiek.
- Convenanten en financiële instrumenten bieden beide een prikkel om te investeren in energiezuinige en schone technieken. Enerzijds maken die de investeringen financieel aantrekkelijk, anderzijds zijn reductiedoelen afgesproken in de sectorconvenanten.
- Belangrijke wijzigingen in de beleidsperiode hebben plaatsgevonden in het CO₂-sectorsysteem. Dit is in 2013 ingevoerd. In 2015 is de scope van het systeem uitgebreid van de teeltgebonden emissies maar alle emissies (dus ook die van WKK-elektriciteitsopwekking die aan het net werd geleverd). In 2016 is het systeem geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie is besloten het 2020-doel te verlagen en een privaat systeem met individuele emissieruimtes op te zetten.²⁹⁸ Dit wordt nog doorgevoerd in het instrument.

VI.III. Aard en samenhang klimaatbeleid gericht op Industrie

Afbakening sector

De sector industrie bestaat uit bedrijven die wel onder ETS vallen en bedrijven die niet onder ETS vallen. Maatregelen in de sector industrie zijn gericht op de reductie van CO₂ en de reductie van overige broeikasgasemissies. De meeste instrumenten vallen onder het ministerie van EZ.

Aard en samenhang klimaatbeleid industrie

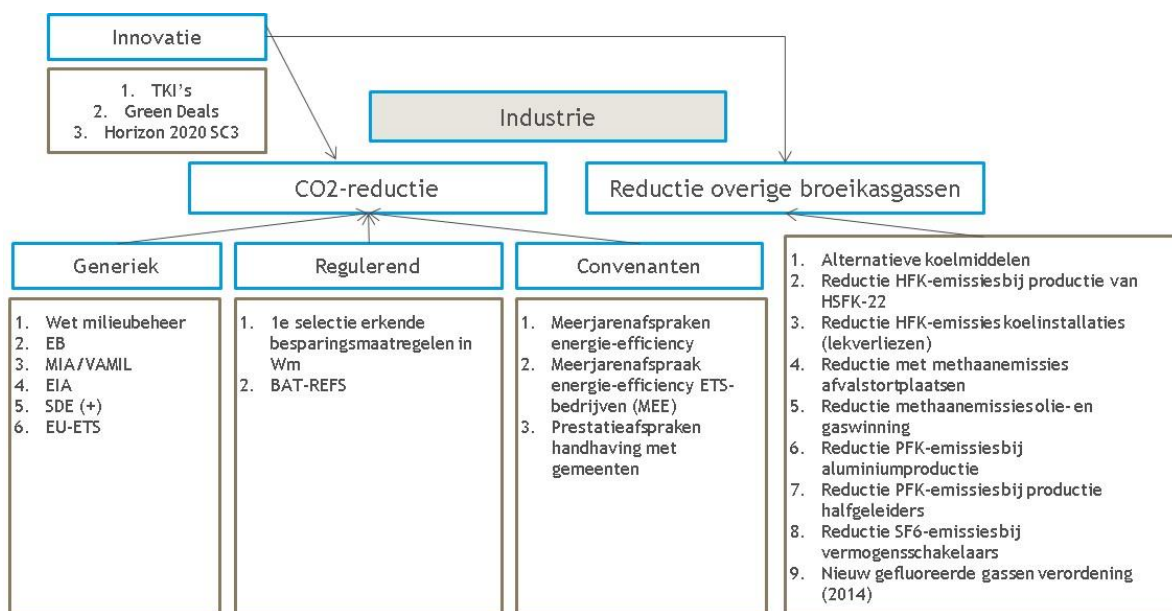
De sector kent een aantal (generieke) financiële instrumenten die bedrijven moeten stimuleren om energieverbruik te verminderen (energiebelasting) of om te investeren in duurzame technieken (SDE+, EIA). De sector kent buiten EU-ETS geen specifieke financiële instrumenten primair gericht op de reductie van CO₂.

Convenanten zijn gericht op prestatieafspraken tussen bedrijven en overheid. Convenanten en financiële instrumenten versterken elkaar. Vaak zijn andere regulerende en financiële instrumenten onderdeel van een convenant.

Ten slotte zijn er nog twee regulerende instrumenten zoals de Wet milieubeheer (Wm) en de BAT-refs. Beide betreffen een lijst van verplichte maatregelen/technieken die bedrijven moeten toepassen. Met name de Wet Milieubeheer hangt samen met het EU-ETS en de energiebelasting (EB). De terugverdientijd van energiebesparingsmaatregelen wordt immers sterk beïnvloed door de ETS-prijs en het tarief van de EB.

Instrumenten gericht op Innovatie zijn de TKI's (bijvoorbeeld TKI biobased economy, TKI energie & industrie), de calls onder het Horizon 2020 programma 'Secure, Clean and Efficient Energy en Green deals. In een Green deal kijkt de overheid of financiële instrumenten verbeterd kunnen worden om duurzame plannen te bevorderen.

²⁹⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/07/06/Kamerbrief-over-evaluatie-CO2-sturing-in-de-glastuinbouw>.



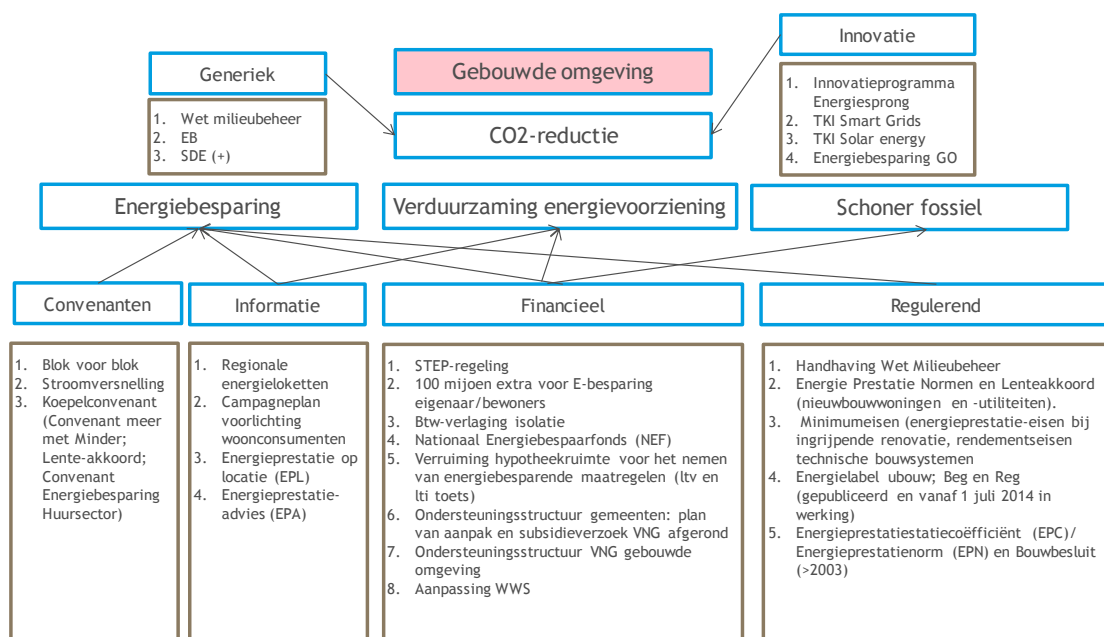
Figuur VI.III: Aard en samenhang klimaatbeleid industrie

Maatregelen gericht op de reductie van overige broeikasgasemissies zijn verplichte eisen om de uitstoot van onder meer HKF's, methaan en SF6 te reduceren. Een deel van de industriële bronnen van N2O (lachgas) en PFK's vallen sinds de start van de derde handelsperiode onder EU-ETS.

VI.IV. Aard en samenhang klimaatbeleid gericht op de Gebouwde Omgeving

Afbakening sector

De instrumenten in de gebouwde omgeving richten zich hoofdzakelijk op energiebesparing. Het beleidsdomein gebouwde omgeving kan worden afgebakend in utiliteitsbouw enerzijds, en woningen (met daarin huur en koop) anderzijds. Kijken we naar de instrumenten, dan zien we instrumenten gericht op energiebesparing en instrumenten gericht op verduurzaming van de energievoorziening. De convenanten en informatie-instrumenten gericht op energiebesparing valt onder het ministerie van BZK, evenals de woningwet en het bouwbesluit. Het beleid gericht op verduurzaming onder het ministerie van EZ. De generieke instrumenten vallen onder het ministerie van EZ (EB, SDE(+), WMB).



Figuur VI.IV. Aard en samenhang klimaatbeleid Gebouwde Omgeving

Aard en samenhang klimaatbeleid Gebouwde omgeving

Het beleidsinstrumentarium bestaat uit een mix van financiële, juridische en communicatieve instrumenten. De instrumentenmix verschilt voor de verschillende doelgroepen: eigenaar/bewoners, huur en utiliteitsbouw. Verder is het onderscheid nieuwbouw en bestaande bouw relevant.

Het beleid richt zich op het stimuleren van investeringen in energiezuinige gebouwen, installaties en apparaten.

Door **regulerende instrumenten** worden actoren gedwongen om maatregelen te nemen. De Wet Milieubeheer (generiek) verplicht bedrijven alle investeringen in energiebesparing te doen met een terugverdientijd korter dan vijf jaar, versterkte handhaving moet er voor zorgen dat zij écht in actie komen. De aanpassingen in de woningwet en het bouwbesluit²⁹⁹ zijn erop gericht de energieprestaties in de woningbouw en utiliteitsbouw te verbeteren bij nieuwbouw en renovatie.

De **financiële instrumenten** verhogen de energieprijzen voor eindgebruikers of nemen financiële drempels voor aanschaf van energiezuinige apparaten weg. Daarmee verbeteren ze het financiële rendement van investeringen in besparende maatregelen en maken het dus aantrekkelijker (voor woning-eigenaren of consumenten) om te investeren of energiegebruikersgedrag aan te passen. Een belangrijk instrument voor de gebouwde is de generieke (regulerende) energiebelasting. Deze verhoogt de prijs van fossiele energie. Hierdoor worden investeringen in energiebesparing en duurzame energie aangemoedigd.

Subsidiemaatregelen op de begroting van BZK hebben een meer ad-hoc karakter: zij zijn tijdelijk van aard doordat het totaalbudget is vastgelegd. Dat geldt voor de 100 miljoen extra voor energiebesparing voor eigenaar/bewoners (belastingplan 2016) en de STEP-regeling (totaalbedrag 395 miljoen euro).

Andere maatregelen vergroten de kredietruimte waardoor financiering eenvoudiger wordt, of richten zich op het verstrekken van goedkope leningen (NEF). Ten slotte kunnen verhuurders door aanpassing van het

²⁹⁹ Bijvoorbeeld energie Prestatie Normen en Lenteakkoord (nieuwbouwwoningen en -utiliteiten), Minimum energieprestatie-eisen bij ingrijpende renovatie, rendementseisen technische bouwsystemen, Energielabel ubouw; Beg en Reg (gepubliceerd en vanaf 1 juli 2014 in werking en de energieprestatiecoëfficiënt (EPC)/ Energieprestatienorm (EPN) en Bouwbesluit (>2003).

woningwaarderingstelsel (WWS; puntenstelsel) hun investeringen sneller terugverdienen doordat zij hun huurprijs mogen verhogen als zij investeren in energiebesparing.

Informatieve instrumenten zijn gericht op het vergroten van kennis van de verschillende partijen en bewustwording. Regionale energieloketten en energielabels zorgen voor meer kennis over energiebesparing bij woningeigenaren en huurders.

Met name de huursector gebruikt **convenanten**. Daar is het aantal partijen beperkt. Voorbeelden zijn Blok voor blok en Meer met minder.

Door convenanten ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid voor de besparingsopgave. In de convenanten zijn andere beleidsinstrumenten van het ministerie van BZK opgenomen. Hierdoor is sprake van directe samenhang tussen de convenanten en andere regulerende en financiële instrumenten, zoals energielabel en de aanpassing van WWS.

De verschillende deelsectoren van de gebouwde omgeving kennen allemaal een verschillende samenstelling van de instrumentenmix. Bepaalde combinaties van instrumenten versterken elkaar. Een voorbeeld in de utiliteitsbouw is de energiebelasting (financieel) en de versterkte handhaving van de Wet milieubeheer (regulerend). Door de energiebelasting heeft een groter aantal maatregelen een terugverdientijd van minder dan vijf jaar en door de versterkte handhaving worden deze maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd. Ook communicatieve instrumenten versterken de uitvoering van de Wet milieubeheer, omdat partijen beter bekend zijn met de te nemen maatregelen.

Innovatie-instrumenten bestonden uit het innovatieprogramma energiesprong en de TKI's Smart Grids, Zon en energiebesparing in de Gebouwde Omgeving. Het Innovatieprogramma was erop gericht om het concept Nul-op-de-Meter (NOM) verder te ontwikkelen en goed in te bedden in (deel)markten van leveranciers die nodig zijn om NOM-renovaties uit te voeren. Denk behalve aan installateurs ook aan makelaars en financiële instellingen.

De TKI's zijn na 2015 opgegaan in de TKI Urban Energy. Binnen de programma's is bijvoorbeeld onderzoek gefinancierd naar energiemanagement, verhoging van het rendement van zonnecellen en, informatiesystemen voor flexibiliteit, opslagsystemen warmtepompen en energierenovatieconcepten.³⁰⁰

De belangrijkste ontwikkeling in de periode is geweest het opstellen van het SER Energieakkoord. Daardoor werd het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving voor het eerst in zijn totaliteit in samenhang beschouwd. Ook kwamen er duidelijke doelstellingen waarop gericht gestuurd en beleid gemaakt kan worden.

In de PBL-studie 'Energie besparen gaat niet vanzelf' (PBL, 2014) staat een uitputtend overzicht van de beleidsinstrumenten en de samenhang ertussen in de periode voorafgaand aan de waar we in deze evaluatie naar kijken.³⁰¹

³⁰⁰ <https://topsectorenergie.nl/sites/default/files/uploads/Urban%20energy/adocumenten/Urban%20Energy%20Kennis-%20%20Innovatieagenda%202016-2019%20-%20%20versie%2029-05-2015.pdf>.

³⁰¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/01/rapport-energie-besparen-gaat-niet-vanzelf.

VI.V. Aard en samenhang klimaatbeleid Mobiliteit

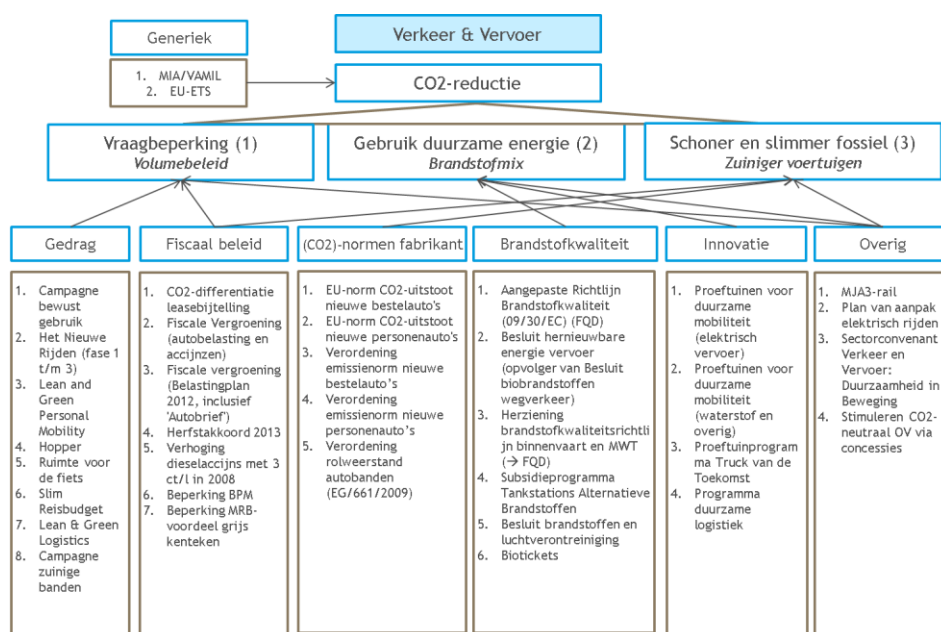
Afbakening sector

In het thema 'verkeer en vervoer' (hierna verkeer) passen alle maatregelen die gericht zijn op het reduceren van broeikasgasemissies die worden uitgestoten door alle verschillende vervoersmodaliteiten tijdens verplaatsingen over de weg, over het spoor, door het water en in de lucht. Het leeuwendeel van de instrumenten richt zich op het wegverkeer. Het ministerie van IenM voert het klimaatbeleid rond verkeer uit. Een deel van het fiscale beleid valt onder het ministerie van Financiën.

Aard en samenhang klimaatbeleid Verkeer en Vervoer

Dit broeikasgasreductiebeleid richt zich op drie onderdelen:

1. Volumebeleid: minder kilometers.
2. Brandstofmix: meer gebruik van biobrandstof en andere duurzame brandstoffen (waterstof, elektrisch rijden).
3. Zuiniger voertuigen.



Figuur VI.VII: Aard en samenhang klimaatbeleid Verkeer en Vervoer

Instrumenten zijn onderverdeeld in zes typegroepen, en worden aangevuld met generieke maatregelen. De eerste groep instrumenten is gericht op **gedragsverandering** bij eindgebruiker door het wegnemen van kennisleemten. Door campagnes wil de overheid met name automobilisten minder en anders te laten rijden.

Fiscaal beleid is gericht op het verminderen van het aantal autokilometers vanwege hogere brandstofkosten (accijnsbeleid, verhoging dieselaccijns) of het aanschaffen van een schonere auto. Leaserijders worden gestimuleerd een schonere auto te kiezen door een lagere bijtelling. Voor particuliere rijders geldt een aanpassing van de motorijtuigenbelasting en bpm. Er bestaat een positieve samenhang tussen maatregelen gericht op gedragsverandering en fiscaal beleid. Door zowel campagnes als hogere kosten kunnen automobilisten geprikkeld worden om minder en anders te gaan rijden.

Het **zuiniger worden van voertuigen** (door efficiencyverbeteringen) wordt met name gestimuleerd door Europese regelgeving waarbij ééns in de zoveel jaar de emissienormen voor nieuwe auto's worden

aangescherpt. Ook voor zeeschepen is dit het geval. Voor fabrikanten van personenauto's versterken fiscaal beleid en CO₂-normen elkaar. Ook regelgeving voor **brandstofkwaliteit** en het bijmengen van biobrandstoffen is met name een uitwerking van EU-beleid. Deze regulerende instrumenten verplichten autofabrikanten om zuinige auto's te maken en brandstoffabrikanten om biobrandstoffen bij te mengen.

Via **innovatie** streeft het ministerie van IenW naar duurzame oplossingen op de langere termijn. Bedrijven kunnen via Proeftuinen subsidies krijgen om hun innovatieve project te testen. De laatste groep betreft **overige** maatregelen. Hieronder vallen onder meer communicatieve afspraken tussen overheid en spoorvervoerders.

Het sectorconvenant voor het gehele vervoer getiteld 'Duurzaamheid in beweging' betreft afspraken tussen zeventien partijen met als doel de CO₂-uistoot met 30-34 Mton terug te dringen in 2020 ten opzichte van 1990. Diverse instrumenten uit de gehele instrumentenmix vallen onder dit convenant.

Bijlage VII: Afkortingen

Afkorting	Betekenis(sen)
BAU	Business as usual
BBP	Bruto Binnenlands Product
BL	Brandstoffen luchtverontreiniging
BNC	Beoordeling nieuwe commissievoorstellen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAP	Totale toelaatbare CO ₂ -uitstoot
CCAC	Climate and Clean Air Coalition
CCXG	Climate Change Expert Group
CDM	Clean Development Mechanisms
CER	Certified Emission Reduction
CETSI	Rijkscofinancieringsregeling Interreg V
CIM	Coördinatie Internationaal Milieubeleid
CO ₂	Koolstofdioxide
CoCo	Coördinatiecommissie Europese Integratie- en Associatieproblemen
COP	Conference of the Parties (COP)
CNG	Clean Natural Gas
DKTI	Demonstratieregeling Klimaat Technologie en Innovatie
ECMZ	Expertisecentrum Milieuzones
EPK	Energie Prestatie Keurmerk
ESD	Effort Sharing Directive
ESR	Effort Sharing Regulation
ETS	Emissions Trading System
EU	European Union of: Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
F-gassen	Gefluoreerde broeikasgassen
FQD	Fuel Quality Directive
FTE	Personele inzet

GD	Green Deals
GJ	Gigajoule
GGG	Green Growth Group
HBE	Hernieuwbare Brandstofeenheden
HCFK	Hydrochloorfluorkool(water)stof
HFK	Fluorkoolwaterstof
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoek
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IKS	Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden
ILUC	Indirect Land Use Change
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KLK	Directie Klimaat Lucht en Geluid
KNMI	Koninklijk Meteorologisch Instituut
Kton	Kiloton
LKA	Lokale Klimaatagenda
LNG	Liquid Natural Gas
LULUCF	Land-Use, Land-Use Change and Forestry
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Ruimte
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
MLF	Multilateraal fonds
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
MSR	Market Stability Reserve
Mton	Megaton
MWh	Megawatt uur
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NEV	Nationale Energieverkenning
ODS	Ozone Depleting Substances
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PJ	Petajoule

PSR	Projectstimulering
R&D	Research and Development
RED	Renewable Energy Directive
REV	Register Energie voor Vervoer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RWS	Rijkswaterstaat
SDE+	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal-Economische Raad
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WMb	Wet Milieubeheer
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZEV	Zero-Emission Vehicle



Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl