

Vergaderjaar 2016–2017

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2017

Hierbij informeer ik u over de opzet van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 19: Klimaat, zoals aangekondigd in de bijlage «Evaluatie- en overig onderzoek» bij de begroting Hoofdstuk XII Infrastructuur en Milieu 2017 (Kamerstuk 34 550 XII, nr. 1). Aan de hand van de door u genoemde aandachtspunten in uw brief van 24 april 2015 en in lijn met de eisen die de Minister van Financiën hieraan stelt, zal ik de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting toelichten. Hiermee wordt voldaan aan de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) om de Kamer voorafgaand aan de uitvoering van een beleidsdoorlichting in te lichten.

Doel van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 19 is om een goed beeld te krijgen van hoe doeltreffend en doelmatig het klimaatbeleid onder dit artikel in de periode 2012–2016 is geweest, wat de succesfactoren waren en op welke onderdelen er mogelijkheden voor verbetering zijn.

In deze brief ga ik eerst in op de bredere context van het klimaatbeleid en, in relatie daarmee, de afbakening van de beleidsdoorlichting, gevolgd door de opzet van de doorlichting, de borging van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de doorlichting.

a. Context klimaatbeleid, afbakening beleidsdoorlichting

Context klimaatbeleid

De algemene doelstelling van Artikel 19 is het tegengaan van klimaatverandering door menselijk handelen. Hiervoor moet de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen worden beperkt.

In het Klimaatakkoord van Parijs is in 2015 afgesproken de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder twee graden Celsius, met het streven deze tot anderhalve graad te beperken. Dat vraagt om een

drastische reductie van de huidige emissieniveaus, tot dichtbij nul in het jaar 2050. De transitie naar een CO₂-arme maatschappij vergt een grote inspanning van burgers, bedrijven en overheden. De opgave is complex en maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan beslaan diverse beleidsterreinen, en daarmee ook verschillende departementen. Het realiseren van de klimaatdoelstelling gebeurt onder regie van de verantwoordelijk bewindspersoon van Infrastructuur en Milieu (IenM). Dit gezien de verantwoordelijkheid van IenM voor het klimaatbeleid en alle andere aangelegenheden op het terrein van milieu, ruimte en water.

Regisserend en stimulerend

Gezien het brede karakter van het klimaatbeleid en de betrokkenheid van andere departementen, wordt in de IenM-begroting, onder artikel 19, onderscheid gemaakt in een *regisserende* en een *stimulerende* rol voor de bewindspersoon van IenM:

- in de *regisserende* rol is IenM verantwoordelijk voor de nationale inbreng in de ontwikkeling van het Europese en het mondiale klimaatbeleid, inclusief het politieke optreden en de vertegenwoordiging in de betreffende internationale gremia. Daarnaast is IenM verantwoordelijk voor 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.
- om de klimaatdoelen te behalen, is betrokkenheid van een groot aantal stakeholders essentieel. In dit kader heeft IenM een *stimulerende* rol, hetgeen onder andere wordt vormgegeven door: (i) het aangaan/organiseren van allianties met en tussen bedrijven, branches, overheden en kennisorganisaties, (ii) het creëren van een kansrijke omgeving voor de ontwikkeling van alternatieve, zuinigere voertuigen en brandstoffen door voorlopers in de sector te stimuleren en (iii) het verduurzamen van brandstoffen in de sectoren mobiliteit en transport door afspraken te maken over de rijksbijdrage aan de Actieagenda Duurzame Brandstofvisie.

Energieagenda

De in december 2016 verschenen Energieagenda (Kamerstuk 31 510, nr. 64) levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de doelstelling van Parijs. Het kabinet stuurt in de transitie naar 2030 en 2050 op één enkelvoudig doel: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen («sturen op CO₂-reductie»). Dit is de meest kosteneffectieve manier om de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te realiseren. De doelstellingen en ambities uit de Energieagenda worden momenteel door de ministeries van EZ, BZK en IenM gezamenlijk uitgewerkt in zogenaamde transitiepaden richting 2030 en 2050.

Afbakening beleidsdoorlichting

In 2012 zijn door uw Kamer de uitkomsten gepubliceerd van het Parlementair Onderzoek «Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid» (Kamerstuk 33 193, nr. 4). Dit onderzoek besloeg de periode 1989–2012. Met dit onderzoek bestaat er een goed beeld van de bijdrage van diverse klimaat- en energiebeleidsinstrumenten aan het realiseren van de beleidsdoelen in de periode tot en met 2011. Het ligt dan ook voor de hand om de huidige beleidsdoorlichting te richten op de periode van 2012 tot en met 2016.

De afbakening van deze beleidsdoorlichting wordt verder bepaald door (a) het feit dat deze alleen betrekking heeft op de begroting van lenM en (b) de manier waarop het begrotingsartikel is opgebouwd.

(a) Alleen begroting lenM

Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot het beleidsartikel 19 (Klimaat) van de begroting van lenM. Er zijn ook beleidsinstrumenten die direct of indirect een bijdrage leveren aan het reduceren van broeikasgassen, maar die niet onder de uitgaven van Artikel 19 vallen. Deze beleidsinstrumenten worden al meegenomen in beleidsdoorlichtingen van andere departementen en/of artikelen, zoals bijvoorbeeld de doorlichting van Artikel 2.1 «Energie en Bouwkwiteit»¹ van het Ministerie van BZK en Artikel 4 «Een doelmatige en duurzame energievoorziening»² van het Ministerie van EZ (gepland voor 2020).

Om de samenhang met beleidsinstrumenten die onder andere beleidsartikelen en/of andere departementen vallen te borgen, is gekozen voor een brede begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën en Infrastructuur en Milieu. Hiermee wordt verzekerd dat het oordeel over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van de middelen uit artikel 19 wordt gezien binnen een breder kader.

(b) Opbouw artikel 19

Onder Artikel 19 vallen twee verschillende beleidsonderwerpen:

19.01 Tegengaan klimaatverandering

19.02 Internationaal beleid, coördinatie en samenwerking

19.01 Tegengaan klimaatverandering

Hieronder valt de nationale inbreng in de ontwikkeling van het Europese en het mondiale klimaatbeleid. Ook wordt gekeken naar nationale maatregelen, welke veelal een doorvertaling zijn van of gerelateerd zijn aan mondiale en Europese afspraken. Voor de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, gaat het concreet om:

- De inbreng in mondiale onderhandelingen: Nederland onderhandelde over en verbond zich aan verschillende internationale klimaatafspraken, zoals het Kigali Amendement op het Montreal Protocol (over reductie gefluoreerde broeikasgassen) en de ondertekening van het VN-Klimaatverdrag van Parijs.
- De inbreng in Europa: Nederland heeft in de periode in kwestie deelgenomen aan onderhandelingen over en uiteindelijk ingestemd met EU-afspraken gericht op CO₂-reductie, zoals het EU-ETS en uitstootnormen voor CO₂ voor personenauto's.
- De nationale klimaatmaatregelen: onder meer energiebesparingsmaatregelen onder de wet Milieubeheer, maar ook stimuleringsmaatregelen onder het Lokaal Klimaat Actieprogramma.

Om de doelen op gebied van klimaat te behalen, is het ook belangrijk deze op een proactieve wijze met maatschappelijke partners te delen en voor hen een kansrijke omgeving te creëren. De stimulerende maatregelen die onder Artikel 19 vallen, zoals Green Deals, stimulerende maatregelen voor alternatieve voertuigen en brandstoffen en Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden, maken ook onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

¹ Kamerstuk 34 120, nr. 1 (uitgevoerd in 2014)

² Voormalig artikel 14 (Energie) is in 2014 al doorgelicht (Kamerstuk 30 991, nr. 17).

Naast de uitgaven, zal ook worden gekeken naar de ontvangsten, die gerelateerd zijn aan de verkoop van CO₂-emissierechten, als onderdeel van het Europese Emissions Trading System (EU ETS).

19.02 Internationaal beleid, coördinatie en samenwerking

De uitgaven onder dit onderdeel worden ingezet voor internationale samenwerkingen en de financiële bijdrage die lenM levert aan internationale organisaties voor activiteiten die het internationaal milieubeleid van het Ministerie van lenM ondersteunen (19.02.01, 19.02.02 en 19.02.05). Veel van deze internationale uitgaven hebben een relatie met het klimaatbeleid, maar worden ook ingezet ten behoeve van internationale initiatieven op het gebied van (duurzaam) transport, klimaatadaptatie en andere milieuthema's. Deze middelen zullen in zijn geheel wel onderdeel uitmaken van deze doorlichting, omdat deze niet belegd kunnen worden bij een andere beleidsdoorlichting³.

Als gevolg van de wijziging in de begrotingsstructuur in 2013 zijn onder 19.02.03 ook uitgaven aan de uitvoeringsorganisaties RIVM en RVO toegevoegd. Deze omvatten de totale uitgaven voor het gehele milieu en leefomgevingsbeleid van het Directoraat-generaal Milieu en Internationaal (in totaal ca. € 42 miljoen in begrotingsjaar 2016) en beslaan daarmee niet alleen het klimaatbeleid.

Deze uitgaven dragen dus ook bij aan de beleidsdoelen van de begrotingsartikelen Lucht en Geluid (Artikel 20), Duurzaamheid (Artikel 21) en Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (Artikel 22). Aangezien de effectiviteit van de uitgaven dient te worden doorgelicht aan de hand van één doelstelling, is gekozen om de uitgaven aan agentschappen te verdelen over de daarvoor beleidsverantwoordelijke directies. Afgesproken is dat deze uitgaven worden meegenomen in de daarvoor relevante beleidsdoorlichtingen, zodat zij inhoudelijk getoetst kunnen worden op hun doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor zover de uitgaven aan RVO en RIVM bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering, zullen deze onderdeel uitmaken van deze beleidsdoorlichting. Overigens wordt het functioneren van agentschappen op reguliere basis (eens in de vijf jaar) tegen het licht gehouden, zoals is vastgelegd in de Regeling Agentschappen.

De kosten van het ambtelijk apparaat vallen sinds 2012 onder Artikel 98 «Apparaatskosten kerndepartement». Waar deze kosten specifiek zijn toe te schrijven aan het klimaatbeleid, zullen deze worden meegenomen in de beleidsdoorlichting.

Hieronder is een overzicht opgenomen van de uitgaven en verplichtingen in de periode 2012–2016, zoals vastgesteld in de slotwet van de betreffende jaren.

³ In 2013 is de begrotingsstructuur gewijzigd, hetgeen heeft geresulteerd in het huidige Artikel 19. De middelen onder dit artikel waren in 2012 nog belegd in de volgende begrotingsartikelen:

- Artikel 36.01.03 Maatregelen energie en klimaat;
- Artikel 53.08 Tegengaan klimaatverandering;
- Artikel 53.16 Stimuleren van duurzame mobiliteit;
- Artikel 57 Versterken van het internationale beleid en strategische aangelegenheden.

Bij de wijziging van de begrotingsstructuur zijn er, om te voorkomen dat er een teveel aan artikelen zou ontstaan, enkele posten in Artikel 19 opgenomen die niet direct bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering. Zo zijn bijvoorbeeld de internationale uitgaven niet onder een apart artikel maar in zijn geheel onder Artikel 19 gebracht.

Art. 19 Klimaat (bedragen x € 1.000)

	2012	2013	2014	2015	2016
Verplichtingen	6.983	27.629	96.914	32.414	71.954
Uitgaven:	136.953	86.983	71.239	81.400	72.006
<i>Waarvan juridisch verplicht</i>					
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	2.681
19.01.02 Subsidies	5.926	1.667	3.180	4.697	992
19.01.03 Bijdrage aan agentschappen	7.653	9.206	11.172	13.558	11.517
– waarvan bijdrage aan KNMI		441	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	121.784	75.234	53.169	59.818	56.816
19.02.01 Opdrachten	118.653	68.834	12.803	8.868	3.314
– Uitvoering CDM	48.951	29.905	2.806	5.114	0
– RIVM	30.385	29.613	0	0	0
– AgNL/RVO	37.816	8.096	0	0	0
– Interreg	0	0	5.687	1.671	108
– Overige opdrachten	1.501	1.220	4.310	2.083	3.206
19.02.02 Subsidies	0	0	0	913	1.438
– Interreg	0	0	0	913	638
– Overige opdrachten	0	0	0	0	800
19.02.03 Bijdrage aan agentschappen	–	3.258	37.092	46.222	43.024
– waarvan bijdrage aan RIVM		0	27.543	35.181	33.194
– waarvan bijdrage aan RVO		0	9.100	10.722	9.492
– waarvan bijdrage aan RWS		3.258	449	319	338
19.02.05 Bijdragen aan internationale Organisaties	3.131	3.142	3.274	3.815	9.040
Ontvangsten	26.243	134.567	147.000	188.286	145.474

Relevante beleidsstukken

De beleidsnota die invulling geeft aan dit algemene beleidsdoel en waarin de algemene beleidsvisie op het gebied van klimaat is beschreven is de Klimaatagenda «weerbaar, welvarend en groen» (Kamerstuk 32 813, nr. 70). Daarnaast is het klimaatbeleid op onderdelen uitgewerkt in een aantal specifieke beleidsvisies en actieagenda's. De belangrijkste beleidsdocumenten voor het klimaatbeleid zijn:

- UNFCCC-Klimaatakkoord Parijs (Kamerstuk 31 793, nr. 136);
- Klimaatbrief 2050 (Kamerstuk 32 813, nr. 3);
- Lokale klimaatagenda «Klimaatbeleid op weg naar 2020» (Kamerstuk 32 813, nr. 2);
- Duurzame Brandstofvisie (Kamerstuk 30 196, nr. 353);
- Energieakkoord (Kamerstuk 30 196, nr. 202);
- EU-Klimaatdoelstellingen (ETS en non-ETS) (Kamerstuk 21 501–08, nr. 543);
- Inhoudelijke voorbereiding EU voorzitterschap (Kamerstuk 34 139, nr. 1).

b. Opzet beleidsdoorlichting

Conform de vereisten van artikel 3 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, wordt er naar gestreefd om de vijftien leidende vragen te beantwoorden. De kern van de beleidsdoorlichting zal zijn het verantwoorden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid.

Het onderzoek zal door middel van een beleidsreconstructie in kaart brengen wat de doelstellingen van het gevoerde beleid waren en beoordelen in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig zijn geweest. Daarbij zal ook aandacht worden besteed in welke mate de gebruikte evaluatiemethoden

voldoende basis bieden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

Naast het onderzoeken van de verplichte 20%-besparingsvariant, zal ook een 20%-plusvariant onderdeel zijn van de beleidsdoorlichting. Tot slot zal er een analyse worden uitgevoerd over wat en de mate waarin de in Artikel 19 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden iets zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid en of daar verbeteringen in kunnen worden aangebracht.

Aandachtspunten

Verschillende aspecten kunnen de beoordeling op doelmatigheid en doeltreffendheid beïnvloeden. De transitie die nodig is om het gestelde lange-termijndoel te kunnen realiseren, is een complex geheel van vele veranderingsprocessen, elk met een eigen dynamiek. Daarmee samenhangend, werpt beleid soms pas zijn vruchten af buiten de gestelde onderzoekstermijn, waardoor niet alle effecten meetbaar zullen zijn en kan het een uitdaging zijn deze bijdrage aan veranderingsprocessen te vertalen naar het einddoel.

Daarnaast kunnen de resultaten van het klimaatbeleid door zoveel verschillende factoren beïnvloed worden, dat het moeilijk kan zijn om aan te geven welke effecten toe te schrijven zijn aan de desbetreffende beleidsinstrumenten en in hoeverre andere (f)actoren een rol hebben gespeeld bij het bereiken van de doelen. Bij het uitvoeren van de beleidsdoorlichting, zal gestreefd worden om met deze vraagstukken zo goed mogelijk om te gaan.

c. Bronnen en onderzoeksmateriaal

De beleidsdoorlichting zal gebruik maken van eerder uitgevoerde evaluaties. Informatie over de uitkomsten van beleidsevaluaties is in de praktijk vaak versnipperd aanwezig in uiteenlopende evaluaties. Deze beleidsdoorlichting is bedoeld om informatie samen te brengen, als een syntheseonderzoek. Over het beleid in de periode 2012 t/m 2016 zijn evaluaties door verschillende partijen uitgevoerd en aan u toegezonden. Deze zullen dienen als basis voor de beleidsdoorlichting van het gehele Artikel 19 uit hoofdstuk XII. De belangrijkste beschikbare evaluatieonderzoeken zijn opgenomen in de bijlage. Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting zal nog geanticipeerd worden op mogelijke hiaten door ontbreken van kwalitatief goede en bruikbare evaluaties. Waar mogelijk zullen deze witte vlekken opgevuld door aanvullende onderzoeken.

d. Timing

De beleidsdoorlichting van beleidsartikel 19 staat geprogrammeerd voor 2018 en zal naar verwachting in het najaar van 2018 naar u toegestuurd worden. Dit is de eerste beleidsdoorlichting voor het klimaatbeleid en zal als startpunt dienen voor een vier- tot zevenjaarcyclus zoals artikel 3.1 van de RPE vereist voor beleidsdoorlichtingen.

e. Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting zal uitgevoerd worden door een (nog te kiezen) onafhankelijk extern bureau. In de onderzoeksopzet wordt door dit bureau hoor en wederhoor ingebouwd door het oordeel van de begeleidingscommissie en twee (nog nader te bepalen) onafhankelijke deskundigen te betrekken in een aantal stadia van de beleidsdoorlichting. In de begeleidingscommissie nemen de ministeries van Economische Zaken, Binnen-

landse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Buitenlandse Zaken deel om het klimaatbeleid van Artikel 19 in de bredere klimaatbeleidscontext te plaatsen. Bij de eindrapportage van de beleidsdoorlichting zal door de twee onafhankelijke deskundigen een separaat onafhankelijk oordeel worden gegeven over de totstandkoming en kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Deze wordt samen met de kabinetsreactie naar u toegezonden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid (2012)
IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen (2015)
Quickscan mogelijke aanvullende maatregelen emissiereductie 2020 – EBN/ECN (2015)
Evaluatie Lokale Klimaatagenda (LKA) 2011–2014 – KplusV (2015)
Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei – KWINK groep (2016)
Beleidsvaluatie Clean Development Mechanism (2014)
Kamerbrief over de CO₂-prijs in het ETS (2016)
Evaluatie Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden – E. Damen (2014)
Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving cahier klimaat en energie – CPB/PBL (2015)
Balans voor de leefomgeving – PBL (2012, 2014, 2016)
Beleidsopties voor vermindering van de CO₂-uitstoot van het wegverkeer – KiM (2013)
Scenarios for energy carriers in the transport sector – ECN/CE Delft/TNO (2014)
Verzamelde kennisnotities ten behoeve van de visie duurzame brandstoffenmix – TNO/CE Delft/ECN (2014)
Kosten en effecten van de actie-agenda: inschatting van de potentie – Stratelligence (2015)
CO₂-reductie door gedragsverandering in de verkeerssector – CE Delft/TNO/ECN (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)
Rapportage Europese subsidies – RVO (2017)
Tweede Kamerbrief «Resultaten en uitvoering van het Nederlandse EU-voorzitterschap» (2016)
IBO Subsidies (2017)

⁴ De doorlichting zal betrekking hebben op de periode 2012 t/m 2016, maar waar mogelijk worden in 2017 uitgebrachte evaluaties ook betrokken in het onderzoek. Zo zal naar verwachting in 2017 nog de evaluatie over de NEa worden uitgebracht.