

Vergaderjaar 2024–2025

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1513

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2025

Op verzoek van de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei stuur ik u hierbij een reactie op de brief «Aanbieding rapport «Nederland klimaatneutraal in 2040; een haalbaarheidsanalyse»» van Greenpeace Nederland. Met de brief brengt Greenpeace Nederland het rapport «Nederland klimaatneutraal in 2040; een haalbaarheidsanalyse» (hierna: rapport) onder de aandacht. Het onderzoek voor dit rapport is uitgevoerd door Kalavasta, CE Delft en Berenschot in opdracht van Greenpeace Nederland en Natuur en Milieu. Conform het verzoek van de commissie, stuur ik deze reactie voorafgaand aan het Commissiedebat over het Klimaatplan 2025–2035 op 3 juli 2025.

Samenvatting van het rapport

In het rapport wordt de haalbaarheid van (netto) klimaatneutraliteit in 2040 geanalyseerd via zeven verschillende lenzen: beleid, economie, sociaal-maatschappelijk en cultureel, milieu, technologie, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Per sector laat een stoplichtmodel (groen is haalbaar, oranje is moeilijk haalbaar en rood is onhaalbaar) zien in hoeverre en door welke lenzen klimaatneutraliteit haalbaar is in 2040. De onderzoekers hebben uit vier scenario's uit het II3050-rapport het Nationaal Leiderschap scenario gekozen als basis voor de haalbaarheidsstudie¹. Dit scenario gaat uit van centrale regie door de Nederlandse overheid op de energietransitie. Uitgangspunt in dit scenario is «dat onze huidige levensstijl grotendeels behouden blijft, de industrie in Nederland gevestigd blijft, en dat er al substantiële productie plaatsvindt van synthetische brandstoffen en grondstoffen».

Uit de analyse volgt dat er in 2040, na maximale inspanning om emissie-reductie te versnellen, nog ongeveer 18,5 Mton (bandbreedte 14–26 Mton) aan restemissies van broeikasgassen moet worden gecompenseerd. De restemissies bestaan deels uit restemissies die blijvend aanwezig zijn

¹ Te raadplegen via: <https://www.netbeheernederland.nl/publicatie/rapport-ii3050-scenarios>.

(voornamelijk methaanemissies uit de landbouw) en andere emissies die na 2040 verder gereduceerd kunnen worden, waarbij de grootste uitdaging ligt in de sector gebouwde omgeving.

Om netto klimaatneutraliteit te bereiken binnen Nederland moeten restemissies worden gecompenseerd door koolstofverwijdering. Het rapport wijst op technieken die daarvoor beschikbaar zijn, zoals mineralisatie, houtbouw en CO₂-afvang bij afvalverbranding en biobrandstofproductie. Gezamenlijk kan daarmee een emissiereductie van 97% ten opzichte van 1990 worden behaald. Voor de resterende 7 Mton aan negatieve emissies die benodigd is voor klimaatneutraliteit, wordt Direct Air Capture (DACCS) voorgesteld.

Het rapport concludeert dat de analyse uitwijst uit dat er geen onoverkomelijke belemmeringen zijn voor het bereiken van verregaande emissiereductie in 2040, maar dat het wel een formidabele opgave wordt die vraagt om zeer stringent overheidsbeleid en een ongekende inspanning van de hele samenleving. Er zijn vier hoofduitdagingen geïdentificeerd: de benodigde meerinvesteringen (24–34 miljard euro per jaar), de druk op de arbeidsmarkt (560.000 extra arbeidsplaatsen op de piek), de infrastructuurele opgave (met name het elektriciteitsnetwerk) en de beschikbaarheid van kritieke materialen (momenteel vindt beperkt recycling plaats).

Reactie op het rapport en inzet van het kabinet

Het rapport concludeert dat er geen onoverkomelijke belemmeringen zijn; het rapport besteedt echter zeer beperkt aandacht aan de juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Het kabinet constateert dat de verduurzaming van de energievoorziening in de praktijk tegen grenzen aanloopt. Dat komt onder andere door tekort aan netcapaciteit, beperkte stikstofruimte en krapte op de arbeidsmarkt. Ook is bijvoorbeeld de infrastructuur voor CCS nog onvoldoende ontwikkeld om koolstofopslag beter van de grond te krijgen, en blijft de ontwikkeling van de waterstofmarkt achter op eerdere prognoses. Knelpunten en beperkingen zijn in deze fase van de transitie onvermijdelijk. Zoals beschreven in de Kamerbrief «Pakket voor Groene Groei» treft het kabinet in alle sectoren maatregelen die erop gericht zijn de uitvoering vlot te trekken².

In het rapport wordt klimaatneutraliteit in 2040 bereikt door resterende emissies in dat jaar te compenseren met koolstofverwijdering. Dit zou met name nodig zijn voor restemissies in de landbouw, gebouwde omgeving en in mindere mate mobiliteit. Voor de industrie en elektriciteitssector veronderstellen de onderzoekers een zeer lage hoeveelheid restemissies. Analyses van TNO en PBL laten zien dat Nederland in de industrie naar verwachting nog restemissies zal hebben in 2040.^{3, 4} Het totaal aan koolstofverwijdering dat in 2040 daarom nodig is, wordt daarmee mogelijk onderschat door de onderzoekers. De benodigde inzet van DACCS, een techniek die nog verder ontwikkeld moet worden, zou dan nog hoger moeten zijn, inclusief de kosten die hiermee gepaard gaan. Het is de vraag of dit realistisch is, gelet op de constatering van het PBL dat het economisch onwaarschijnlijk is dat DACCS een grote rol gaat spelen in de transitie naar klimaatneutraliteit. De reden hiervoor is dat alternatieve processen naar verwachting economisch meer rendabel zullen zijn⁵.

² Kamerstuk 33 043, nr. 114

³ PBL (2023), Trajectverkenning Klimaatneutraal voor 2050 (TVKN)

⁴ TNO (2024), Toekomst van het Nederlandse energiesysteem

⁵ PBL (2023), Trajectverkenning Klimaatneutraal voor 2050 (TVKN)

Ook CE Delft concludeerde in een eerdere studie dat «het potentieel van DACCS erg onzeker [is]»⁶.

Tot slot gaat het rapport grotendeels voorbij aan de Europese context waarin het klimaatbeleid zich afspeelt en de beperkingen die uit Europese regelgeving voortvloeien en veronderstelt op onderdelen ook een invulling van Europees beleid waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

In het Klimaatplan 2025–2035, benadrukt het kabinet het belang van EU-beleid als basis voor nationaal beleid. Het kabinet ziet realisatie van circa 90 procent netto broeikasgasreductie in 2040 ten opzichte van 1990 als logische tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Deze tussenstap sluit aan bij het EU-doel dat de vorige Europese Commissie voor 2040 heeft aanbevolen. Hierbij pleit het kabinet voor een stevig uitvoeringspakket om knelpunten in de transitie weg te nemen, waaronder netcongestie en langdurige vergunningsverleningsprocedures. Ook pleit het kabinet voor voldoende beschikbaarheid van financiering, betaalbare duurzame energie en grondstoffen. Initiatieven als de *Clean Industrial Deal* en het *Action Plan for Affordable Energy* laten zien dat Europa inzet op deze gebalanceerde aanpak.

Nederland zal zijn bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het nieuwe pakket beleidsvoorstellen ter invulling van het EU-tussendoel voor 2040. Dit pakket volgt naar verwachting in 2026 nadat de EU overeenstemming heeft bereikt over de hoogte van dit doel. Het Europese beleidspakket zal ook gericht zijn op de versterking van de positie van de EU in de wereld, bijvoorbeeld door inzet op economische kansen voor schone industrie, duurzame waardeketens en zelfvoorziening in energie en grondstoffen. Daarbij is een blijvende inzet op een Europees en internationaal gelijk speelveld essentieel voor de betaalbaarheid en het realiseren van groene groei – de klimaatopgave en duurzame toekomstige verdienkansen – in Nederland.

Gezamenlijk optrekken in Europees verband heeft als voordeel dat er samengewerkt kan worden bij het ontwikkelen van de benodigde technologie. Om die reden zet het kabinet in op Europese vraagstimulering en marktcreatie om vraag naar groene producten te bewerkstelligen. Denk hierbij niet alleen aan subsidies, maar aan definities en normering voor groen staal, plastic en overheidsinkoop in Europees verband. Als Nederland ver vooruit zou lopen op de rest van de EU, zou Nederland de benodigde technologie zelfstandig moeten ontwikkelen. Het is dan niet mogelijk de inzet van bepaalde technologie te verplichten waardoor de kosten sterk zullen stijgen.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

⁶ CE Delft. (2023). Koolstofverwijdering voor klimaatbeleid. Analyse van behoefte, aanbod en beleid voor negatieve emissies in Nederland. Delft, CE Delft.