Raad van State

No. W19.26.00232/IV 's-Gravenhage, 9 september 2026

Bij brief, door de Raad van State ontvangen op 10 juli 2026, heeft de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het concept-Klimaat- en Energienota 2026.

Samenvatting

Klimaattaak van de Afdeling advisering
Ter uitvoering van haar taak in de Klimaatwet brengt de Afdeling advisering van de Raad van State een beschouwing uit over het concept van de Klimaat- en Energienota 2026. Zij doet dat mede in het licht van de cijfers die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de jaarlijkse klimaat- en energieverkenning (KEV) heeft gepresenteerd.

Klimaatdoel 2030: versnelling en concrete maatregelen nu nodig
Volgens de KEV is het heel erg onwaarschijnlijk dat het nationale klimaatdoel voor 2030 (55% emissiereductie ten opzichte van 1990) wordt behaald. In het afgelopen jaar is de kans op het halen van het landelijke emissiereductiedoel voor 2030 bovendien niet groter geworden. Het kabinet wijst weliswaar op de noodzaak van versnelling, maar zal hierover pas bij de voorjaarsbesluitvorming van 2027 besluiten. De Afdeling adviseert om al in de Klimaat- en energienota te verduidelijken welke versnellingsmaatregelen het kabinet concreet voor ogen heeft om de doelen voor 2030 te halen.

Klimaatdoelen 2040 en 2050: zeer grote emissiereductieslag vereist
De KEV bevat ook ramingen voor 2040. Nederland ligt nog ver uit koers om te voldoen aan de bijdrage die het moet leveren met het oog op het 2040-doel uit de Europese Klimaatwet (90% emissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990). De reductie van nationale emissies van broeikasgassen zal volgens de KEV-ramingen in 2040 ten opzichte van 1990 naar verwachting uitkomen tussen de 61 en 72%. Deze ramingen laten zien dat er in de relatief korte tijdsperiode tot 2040 nog een zeer aanzienlijke reductie-slag moet worden gemaakt. Daarbovenop moet ook nog de stap naar klimaatneutraliteit in 2050 worden gezet.

Transitiepaden geven nog weinig zicht op bereiken van klimaatdoelen
Het is een goede ontwikkeling dat het kabinet in het concept van de Klimaat- en Energienota een begin maakt met het schetsen van eindbeelden, transitiepaden en indicatoren. Daarmee beoogt het kabinet richting te geven aan het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050. De invulling van de transitiepaden geeft echter te weinig zicht op het voorgenomen beleid en de maatregelen die daadwerkelijk getroffen gaan worden om de doelen te bereiken. De transitiepaden bieden daardoor maar beperkt handelingsperspectief aan alle betrokkenen. De Afdeling adviseert om zo snel mogelijk zicht te bieden op concreet beleid voor de langere termijn, in ieder geval richting 2040 (en zo mogelijk 2050).

Transformatiegericht klimaatbeleid nodig om tot klimaatneutraliteit te komen
Gelet op de aanzienlijke reductieslag die nog nodig is om te komen tot klimaatneutraliteit in 2050, is het onvoldoende om bij het vormgeven van de koers daarnaartoe alleen het huidige klimaatbeleid voort te zetten. Mede in het licht van de schaarste op het terrein van ruimte, mensen, materialen en grondstoffen, volstaat het optimaliseren van bestaande gedragswijzen en systemen niet. Er is transformatiegericht klimaat- en energiebeleid nodig op verschillende terreinen, zoals op technologisch, institutioneel en gedragsmatig vlak. De klimaatopgave vraagt om een herordening van de productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en economie en het opnieuw doordenken van de omgang met grondstoffen en energie.

Aanbevelingen voor toekomstgericht klimaatbeleid
De Afdeling doet voor de vormgeving van dat klimaatbeleid en de verdere uitwerking van de transitiepaden de volgende aanbevelingen:

(a) Definieer langjarig en consistent beleid met een helder handelingsperspectief, een duidelijk verhaal en de juiste randvoorwaarden. Concretiseer daarvoor de benodigde stappen en keuzes in de transitiepaden per sector met een nadrukkelijke plek voor het jaartal 2040. Bied transparant inzicht in wat de gevolgen zijn van de stappen en waarom dat gerechtvaardigd is.

(b) Maak de samenhang en koppelkansen tussen sectoren en opgaven in de transitiepaden expliciet aan de hand van een sociaaleconomische, ruimtelijk gerichte structuuranalyse, geef aan welke stappen specifiek zien op het benutten van deze koppelkansen en welke positieve of negatieve gevolgen bepaalde keuzes onderling hebben.

(c) Neem brede welvaart als uitgangspunt bij het maken van integrale keuzes om tot transformatiegericht beleid te komen en laat in de besluitvorming steeds zien hoe principes van klimaatrechtvaardigheid worden toegepast.

(d) Geef inzicht in hoe het innovatiebeleid op klimaatgebied concreet zal worden vormgegeven en welke innovatieve bedrijvigheid in dat verband zal worden gestimuleerd en gefaciliteerd met het oog op het bewerkstelligen van de eindbeelden van 2050.

(e) Licht toe hoe vorm zal worden gegeven aan de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden in de ontwikkeling van de beoogde decentrale en gebiedsgerichte aanpak en welke uitwerking dat heeft voor de daarbij behorende taakuitvoering en middelen.

(f) Maak zichtbaar welke concrete maatregelen worden genomen om gedragsverandering te stimuleren en te faciliteren en maak daarbij expliciet wat dat vraagt van alle verschillende betrokkenen (burgers, overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen).

Een complexe en urgente opgave, die ook kansen biedt
De Afdeling realiseert zich dat het bereiken van klimaatneutraliteit een complexe opgave is. Als de klimaatproblematiek niet nú wordt aangepakt, lopen de kosten en gevolgen voor de samenleving op en dreigt afwenteling op de toekomstige generaties. Ook de geopolitieke ontwikkelingen laten zien dat de aanpak van de energietransitie urgent is. Hier liggen belangrijke kansen. Hoe eerder er wordt gezorgd voor het treffen van klimaatbestendige maatregelen, hoe beter onze energieonafhankelijkheid en strategische en maatschappelijke weerbaarheid kan worden versterkt én hoe beter ons land uiteindelijk kan worden doorgegeven aan toekomstige generaties. Een wenkend perspectief.

1. Inleiding

De gevolgen van klimaatverandering blijven zich manifesteren en worden steeds zichtbaarder. Dit jaar was dit onder meer te merken aan een zeer warme periode in grote delen van Europa in de maanden juni en juli. Enkele landen in Europa, zoals Frankrijk en Spanje, zijn de afgelopen maanden geteisterd door grote bosbranden met grote impact op de woon- en leefomgeving. In Nederland werd door het KNMI voor het eerst een paar dagen "code rood" uitgeroepen vanwege de mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid als gevolg van de extreme hitte. Door de lang aanhoudende periode van droogte zijn er bovendien serieuze problemen ontstaan met de waterstanden, wat ook tot economische schade heeft geleid. Dit zijn maar een paar voorbeelden die laten zien hoe urgent de aanpak van klimaatverandering is en hoe belangrijk het is dat voortvarend klimaatbeleid wordt gevoerd.[1]

Ondertussen laten de huidige geopolitieke ontwikkelingen zien dat de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen de energievoorziening kwetsbaar maakt. Verduurzaming van de energievoorziening is daarom niet alleen van belang om gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan, maar ook om de energieonafhankelijkheid van Nederland te vergroten en de strategische en maatschappelijke weerbaarheid van het land te versterken. De urgentie van de energietransitie is daarmee verder toegenomen.[2]

a. *Klimaatnota*
De minister voor Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) zendt op Prinsjesdag de in de Klimaatwet verankerde jaarlijkse Klimaatnota aan het parlement. In de Klimaatnota moet de regering verantwoording afleggen over het huidige klimaatbeleid en terugkijken op de voortgang van het afgelopen jaar, afgezet tegen het beoogde 55%-emissiereductiedoel in 2030. In de Klimaatnota is daarbij uitgegaan van de ramingen van broeikasgasemissies van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) in de klimaat- en energieverkenning (hierna: KEV).

---

[1] Vergelijk KNMI - Klimaat van Nederland, Klimaatdashbord.
[2] Afdeling advisering van de Raad van State, Advies concept-Miljoenennota 2026, no. W06.26.00249/III, punt 3.

Dit jaar wordt voor het tweede achtereenvolgende jaar een geïntegreerde Klimaat- en Energienota aangeboden.

b. *Klimaat- en Energieverkenning*
De Klimaatwet schrijft voor dat het PBL jaarlijks een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uitbrengt. In de KEV 2026 worden ramingen gegeven voor broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie voor 2030. Ook wordt in de KEV 2026 vooruitgeblikt richting 2040.

c. *Klimaatbeschouwing*
Op grond van de Klimaatwet wordt de Afdeling over de Klimaatnota gehoord.[3] Ter uitvoering van deze taak brengt de Afdeling deze beschouwing uit over het concept van de Klimaat- en Energienota 2026 (hierna: de conceptnota). Hierbij is voor de Afdeling het toetsingskader leidend dat zij in 2019 heeft vastgesteld.[4] Dit toetsingskader bestaat uit vier onderdelen: klimaatdoelen, bestuurlijke- en uitvoeringsaspecten, economische afwegingen en juridische aspecten.

De Afdeling verzoekt het kabinet om in de Klimaat- en Energienota inzicht te geven in de doorwerking van de in deze beschouwing opgenomen adviesopmerkingen.

2. Juridische en beleidscontext

a. *Mondiale context*
De geopolitieke ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben onmiskenbaar invloed op het klimaat- en energiebeleid van het kabinet. Dit is in de conceptnota terug te zien. Zo wordt daarin uitdrukkelijk aandacht besteed aan een weerbaar, duurzaam en betaalbaar energiesysteem als basis voor het te voeren klimaatbeleid. Thema's als energieonafhankelijkheid en leveringszekerheid krijgen in het concept veel aandacht. Deze ontwikkeling is niet alleen zichtbaar op nationaal niveau, maar ook binnen de Europese Unie.

b. *Europese context*
In de Europese Unie is een discussie gaande over hoe de in de Europese Klimaatwet opgenomen doelstelling van 90% emissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 moet worden bereikt. In dat verband wordt – gelet op de geopolitieke en economische ontwikkelingen – ook bezien in hoeverre verschillende verordeningen, richtlijnen en besluiten op klimaatgebied aanpassing en vereenvoudiging behoeven. Een daarvan is de richtlijn over het emissiehandelssysteem ETS. De Europese Commissie wil vasthouden aan het Europese 90%-reductiedoel voor 2040, maar wil wel enkele versoepelingen in het systeem doorvoeren.[5]

---

[3] Artikel 7, vierde lid, van de Klimaatwet.
[4] Te raadplegen via Toetsingskader - RvS klimaattoezicht.
[5] Zie voor een overzicht van de verschillende elementen van het voorstel: Europese Commissie publiceert voorstel voor EU ETS-herziening | Nederlandse Emissieautoriteit.

Onlangs heeft de Commissie onder meer voorgesteld om, onder bepaalde voorwaarden, het aantal beschikbare emissierechten voor bedrijven in de periode tot 2040 minder snel te laten afnemen en ook na 2030 gratis emissierechten beschikbaar te stellen. Daarnaast heeft zij voorgesteld om de zogeheten marktstabiliteitsreserve aan te passen.[6, 7] Andere Europese klimaatregels (RED, EED, EPBD) zullen dit jaar eveneens binnen de Europese Unie nader tegen het licht worden gehouden. Verder zijn er verschillende omnibus-voorstellen in behandeling of aangenomen die invloed kunnen hebben op klimaatregelgeving, zoals vereenvoudiging van regels over duurzaamheidsrapportages.

Het kabinet is in afwachting van de verdere ontwikkelingen in het Europese klimaatbeleid. Mede met het oog daarop zal het kabinet bij de Voorjaarsbesluitvorming in 2027 besluiten over aanvullende klimaatmaatregelen, zo staat in de conceptnota.

c. *Nationale context*

Dit jaar is het kabinet-Jetten aangetreden. De conceptnota van dit jaar is de eerste Klimaat- en Energienota van dit nieuwe kabinet. Eerder is op 24 april 2026 een beleidsbrief Klimaat en Groene Groei aan de Tweede Kamer gezonden waarin de voorgenomen maatregelen op het terrein van klimaat op hoofdlijnen uiteen zijn gezet.[8] Inmiddels heeft de minister voor Klimaat en Groene Groei ook het Klimaatplan 2025 – 2035 vastgesteld.[9]

Gelijktijdig met de conceptnota verschijnt er een actualisatie van het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). In de komende tijd zal daarnaast werk worden gemaakt van een actualisatie van het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH).

In een recent vonnis heeft de rechtbank Den Haag voor recht verklaard dat de Staat door het voeren van te beperkt klimaatbeleid in strijd handelt met de door artikel 8 EVRM beschermde grondrechten van de inwoners van Bonaire.[10] De rechtbank heeft de Staat onder meer bevolen om binnen achttien maanden absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie in nationale regelgeving op te nemen. Daarbij moeten in ieder geval tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de reductie van koolstofemissies voor de gehele

---

[6] Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2033/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft het aanjagen van concurrentievermogen en kosteneffectieve decarbonisatie, COM(2026) 616 def.

[7] Zie ook de analyse van het PBL en het CPB van 3 september 2026 over de gevolgen van de verruiming van het ETS. Volgens de in deze analyse uitgevoerde berekeningen kunnen de aanpassingen leiden tot een toename van 33% aan extra emissies binnen het EU-ETS tot en met 2050. Uit deze analyse blijkt verder dat de daling van de emissieprijs die volgt uit de aanpassingen marginaal is in vergelijking met opgetreden energieprijsstijgingen in de afgelopen jaren en dat ook de prijsstabiliteit van de markt erdoor afneemt.

[8] Kamerstukken II 2025/26, 36800 XXIII, nr. 57.

[9] Besluit van 9 juli 2026, Staatscourant 26265.

[10] Rechtbank Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344.

periode tot 2050 worden geformuleerd. De Staat heeft hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis.

3. Doelrealisatie

Sinds 22 juli 2023 geldt op grond van de Klimaatwet een nationaal streefdoel van 55% emissiereductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. Een van de taken van de Afdeling is om aan de hand van de emissiecijfers van het PBL in de KEV 2026 (zie tabel 1) na te gaan of deze wettelijke doelstelling voor 2030 in zicht is. De Afdeling gaat hierna in op de nationale broeikasgasemissiecijfers en de betekenis daarvan, met daarnaast ook aandacht voor enkele specifieke (Europese) doelen (punt 3.1). Vervolgens benoemt zij enkele opvallende sectorale ontwikkelingen (punt 3.2).

3.1. Betekenis van de cijfers

Volgens de KEV 2026 zal de reductie van nationale emissies van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990 naar verwachting uitkomen tussen 47 en 54%.[11] Deze reductie is onvoldoende om de wettelijke streefwaarde van 55% emissiereductie in 2030 te halen: de kans op het halen van de wettelijke doelstelling van 55% is volgens de KEV kleiner dan 5%. Daarmee is het heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel wordt gehaald.[12] Deze raming is vergelijkbaar met die in eerdere jaren.

Volgens de KEV 2026 is de kans op het halen van de sectorale restemissiedoelen voor de industrie, de landbouw en het landgebruik kleiner dan 5%. In de bewoordingen van de KEV is in deze sectoren de kans daarmee heel erg klein dat de emissiereductiedoelstelling voor 2030 wordt behaald. Voor de elektriciteitssector bedraagt de kans dat het sectorale doel wordt gehaald ongeveer 5%. Een kleine kans (30%) op het behalen van het doel is er voor de gebouwde omgeving. Voor mobiliteit is de kans op het behalen van het doel groot (60%).[13]

De KEV 2026 bevat voor het eerst ook ramingen voor 2040. De reductie van nationale emissies van broeikasgassen zal volgens deze ramingen in 2040 ten opzichte van 1990 naar verwachting uitkomen tussen de 61 en 72%.[14] Hiermee ligt

---

[11] Dit op basis van het beleid dat op 1 januari 2026 bekend was en het nadien aangekondigde aanvullende beleid met voldoende aanknopingspunten voor een effectinschatting dat op 1 mei bekend 2026 bekend was.
[12] KEV 2026, paragraaf 2.1.
[13] Dit alles op basis van het beleid dat op 1 januari 2026 bekend was en het nadien aangekondigde aanvullende beleid met voldoende aanknopingspunten voor een effectinschatting dat op 1 mei bekend 2026 bekend was; KEV 2026, paragrafen 4.1 t/m 4.6.
[14] Dit op basis van het beleid dat op 1 januari 2026 bekend was en het nadien aangekondigde aanvullende beleid met voldoende aanknopingspunten voor een effectinschatting dat op 1 mei bekend 2026 bekend was.

Nederland nog ver uit koers om te voldoen aan de bijdrage die nodig is om te voldoen aan het 2040-doel uit de Europese Klimaatwet.

De Afdeling verwijst voor de verdere details naar de gegevens die zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Emissies van broeikasgassen in megaton CO_2-equivalenten, met ramingen voor 2030 en 2040 (bron: PBL, KEV 2026)[15]

Sector	**Indicatieve restemissie 2030**	**2026 Bandbreedte raming 2030 (basispad)**	**2026 Bandbreedte raming 2030 (incl. aanvullend beleid)**	**2026 Bandbreedte raming 2040 (incl. aanvullend beleid)**	**Kans op halen 2030-doel (incl. aanvullend beleid)**	**Kwalificatie van kans op halen doelstelling en door PBL**
Elektriciteit	13,0	12,8 – 21,9	12,8 – 22,0	5,0 – 13,6	ca. 5%	Erg kleine kans
Industrie	28,8	31,3 – 40,5	31,0 – 40,2	10,4 – 29,0	<5%	Heel erg kleine kans
Gebouwde omgeving	13,2	11,7 - 16,6	11,4 – 16,3	6,3 – 11,6	ca. 30%	Kleine kans
Mobiliteit	21,3	18,9 – 22,5	19,1 – 22,7	11,5 – 19,3	ca. 60%	Grote kans
Landbouw	17,9	20,0 – 24,0	18,9 – 22,9	16,3 – 21,4	<5%	Heel erg kleine kans
Landgebruik	1,8	3,4 – 4,3	3,3 – 4,3	2,6 – 3,8	<5%	Heel erg kleine kans
Totaal	96	106 - 122	104 -120	63,5 – 87,8	<5%	Heel erg kleine kans
% reductie t.o.v. 1990		46 – 53%	47 – 54%	61 – 72%	<5%	Heel erg kleine kans

[15] Getallen zijn gebaseerd op de KEV 2026, Kerntabel 1.

Naast deze meer algemene en sectorgerichte ramingen gaat de KEV 2026 in op de ramingen voor hernieuwbare energie en het energieverbruik.[16] De kans op het halen van de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2030 is volgens de KEV 2026 heel erg klein.[17] Hetzelfde geldt voor de kans op het halen van het doel voor het primaire energieverbruik, terwijl het halen van de doelstelling voor het finale energieverbruik even waarschijnlijk als onwaarschijnlijk is.[18]

Uit de KEV 2026 blijkt verder dat de afhankelijkheid van de Nederlandse economie van de import van fossiele brandstoffen onverminderd groot blijft.[19]

3.2. Ontwikkelingen en aandachtspunten per sector

Op basis van informatie uit de KEV 2026 benoemt de Afdeling hierna een aantal opvallende ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

In de **elektriciteitssector** is een duidelijke transitie gaande naar een systeem gebaseerd op hernieuwbare elektriciteit. Wind op zee vormt daarbij de ruggengraat, met daarnaast een belangrijke rol voor zon op land. De ontwikkeling van wind op land stagneert momenteel. Er is regelmatig sprake van overaanbod van elektriciteit uit wind op zee of zon op land waardoor de productie op die momenten afgeschaald moet worden. Dit betekent dat de productiecapaciteit niet volledig benut kan worden. Op andere momenten is er juist een tekort aan elektriciteit uit wind op zee of zon op land.

Er is momenteel onzekerheid over de vraag naar elektriciteit, bijvoorbeeld vanuit de industrie. Dit ondermijnt de businesscase van wind op zee. De invoering van zogenoemde tweerichtingencontracten kan daarin verandering brengen, maar zal pas na 2030 effect hebben.[20] Verder beperkt netcongestie de ontwikkeling van elektriciteitsopwekking uit zonne- en windenergie en hindert gebrek aan netcapaciteit de inzet van batterijen.[21]

Waar eerder het doel was om in 2035 een CO_2-vrije elektriciteitsproductie te hebben, is nu duidelijk dat dit niet haalbaar is. Ook in 2040 zal het niet lukken om dit te realiseren. Dit komt door een tekort aan CO_2-vrije oplossingen om in elektriciteit te voorzien wanneer er geen wind of zon beschikbaar is. Opslag van

---

[16] Daarnaast bevat de KEV 2026 ook nog ramingen over enkele specifieke doelen. Zo is de kans op het halen van het methaandoel heel erg klein; KEV 2026, paragraaf 2.1. De kans op het halen van het ESR-doel is heel erg groot; KEV 2026, paragraaf 2.4. De kans op het specifieke Europese doel voor landgebruik (LULUCF) is heel erg klein; KEV 2026, paragraaf 4.6.
[17] KEV 2026, paragraaf 3.2.
[18] KEV 2026, paragrafen 3.1.1 en 3.1.2.
[19] KEV 2026, paragraaf 2.1.
[20] Vergelijk het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 april 2026 over de Wet toepassing tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen voor klimaat en energie (W19.26.00046/IV).
[21] KEV 2026, paragraaf 1.4.

elektriciteit in batterijen kan hierin deels voorzien, in combinatie met een systeem van afstemmen van de vraag op de beschikbaarheid van hernieuwbare elektriciteit. De opschaling van opslag en de vraagrespons zijn echter nog ontoereikend om in 2040 altijd voldoende elektriciteit te kunnen leveren. In 2040 zullen dus nog steeds gascentrales nodig zijn voor de elektriciteitsproductie.[22]

In de **industrie** dalen de CO_2-uitstoot en het energieverbruik voor een groot deel door daling van het productievolume (vooral in de basischemie). Die daling houdt verband met de internationale concurrentie en hoge energieprijzen. De verduurzaming van productieprocessen, waarin elektrificatie en koolstofverwijdering (CCS) belangrijk zijn, verloopt moeizaam door financiële belemmeringen en knelpunten in technische haalbaarheid, in de infrastructuur voor elektriciteit en waterstof, en bij vergunningverlening en regelgeving. Richting 2040 is er mede daardoor grote onzekerheid over de verdere daling van de CO_2-uitstoot.[23]

Bij de **gebouwde omgeving** gaat het om de broeikasemissies vanuit huishoudens en de dienstensector (waaronder datacenters). De sector als geheel laat een daling in de totale uitstoot zien door isolatie, efficiëntere verwarmingsketels en inzet van warmtepompen, introductie en grotere benutting van warmtenetten, en ook door een warmer wordend klimaat (waardoor verwarming van woningen en kantoorgebouwen minder energie kost).[24]

In deze sector wordt de daling van het finaal energieverbruik echter tenietgedaan door stijgend energieverbruik van datacenters.[25] De opschaling van de wijkgerichte aanpak (collectieve warmtenetten, gasvrije wijken) loopt bovendien vertraging op. Tussen 2030 en 2040 worden de onzekerheden rond de uitstoot en energieverbruik groter, onder meer doordat het verduurzamingsbeleid voor die periode grotendeels nog niet is uitgewerkt. Ook zijn er knelpunten in de vorm van onvoldoende handelingsperspectief, tekortschietende handhaving en vertraging bij opschaling.[26]

Als enige sector heeft de **mobiliteit** een grote kans op het halen van het doel voor 2030. Europese normen dwingen tot grotere inzet van hernieuwbare brandstoffen en zijn een grote aanjager van elektrisch wegverkeer. Ook bouwmachines elektrificeren steeds meer. Nederland bevordert elektrisch autogebruik met fiscale voordelen, subsidie bij aanschaf, en stimulering van de tweedehands elektrische-automarkt. Het potentieel voor verdere daling na 2030 is nog onzeker, mede door onduidelijkheid rondom de vormgeving van de Europese

[22] KEV 2026, paragraaf 3.1.
[23] KEV 2026, paragraaf 4.2.
[24] KEV 2026, paragraaf 4.3.
[25] KEV 2026, paragraaf 3.1.1.
[26] KEV 2026, paragraaf 4.3.

brandstoftransitieverplichtingen. Daarnaast kan netcongestie een remmende invloed hebben op verdere elektrificatie, vooral bij het zware vrachtverkeer.[27]

In de **landbouw** nemen de broeikasgasemissies al jaren nauwelijks af, vooral in de veehouderij, maar ook in de akkerbouw. Via het stikstofbeleid kan ook reductie van broeikasgasemissies worden bereikt, met name van methaan, maar de effecten van dit beleid zijn tot nu toe beperkt. Het kabinet heeft voor de zomer zijn plannen voor een nieuw stikstofbeleid gepresenteerd. Die plannen kunnen ook een relevante bijdrage gaan leveren voor klimaat, maar vergen eerst nog nadere uitwerking en concretisering. Naast de effecten van het stikstofbeleid is er geen rechtstreekse sturing op het terugdringen van broeikasgasemissies in deze sector. Zo zijn er geen emissienormen voor methaan uit stallen en worden voeradditieven die tot minder methaanemissies leiden weinig gestimuleerd en toegepast.[28]

Voor de emissiereductie in het **landgebruik** is er relatief weinig aandacht in de conceptnota. De KEV 2026 wijst erop dat klimaatmitigatiemaatregelen zoals bosaanleg en vernatting sterk achterblijven bij de ambitie.[29] Een gebrek aan financiering, juridische onzekerheden en een gebrek aan draagvlak voor veranderingen van bedrijfsvoering vormen belangrijke belemmeringen voor emissiereductie in het landgebruik.

3.3. Hoofdlijnen van de conceptnota

Het kabinet benoemt in de conceptnota dat het een grote opgave is om de uitstootvermindering te behalen die op grond van de Klimaatwet in 2030 moet zijn gerealiseerd. Het kabinet wil volgens de conceptnota een klimaat- en energiebeleid voeren dat Nederland weerbaarder, duurzamer en welvarender maakt. Door in te zetten op het versnellen van de energietransitie wil het de veiligheid en structurele energieonafhankelijkheid van Nederland versterken.

Met een actualisering van het Nationaal Programma Energiesysteem (NPE) – die gelijktijdig met de conceptnota verschijnt – wil het kabinet een concreet beeld geven van de ontwikkeling van een weerbaar en duurzaam energiesysteem richting 2040. Ondanks de netcongestieproblematiek wil het kabinet belangrijke stappen zetten bij het realiseren van de benodigde energie-infrastructuur en randvoorwaarden, zoals die voor wind op zee, kernenergie en CCS.

In de conceptnota stippelt het kabinet verder een route uit naar een klimaatneutraal 2050 door middel van transitiepaden voor klimaat en energie. De eerste contouren van die paden worden in een bijlage bij de conceptnota geschetst voor de verschillende sectoren en ten aanzien van koolstofverwijdering. Per sector geeft de conceptnota aan wat de stand van zaken is, waar naartoe moet worden bewogen en wat daarvoor nodig is. De

[27] KEV 2026, paragraaf 4.4.
[28] KEV 2026, paragraaf 4.5.
[29] KEV 2026, paragraaf 4.6.

conceptnota bevat daarbij ook een overzicht van de beleidsopgaven die in de verschillende sectoren nog resteren.

Het kabinet zal in 2027 de indicatoren uitwerken die zullen worden gebruikt voor de monitoring en de toetsing van de voortgang van de transitie. Op deze manier wil het kabinet inzicht geven in de ontwikkeling van het klimaatbeleid richting 2040 per sector en voor koolstofverwijdering, om vervolgens naar klimaatneutraliteit in 2050 toe te kunnen werken.

4. Appreciatie van de conceptnota

4.1. Doelbereik 2030 (korte termijn)

Zoals is opgemerkt in punt 3.1 is het heel erg onwaarschijnlijk dat het nationale klimaatdoel voor 2030 wordt behaald. In het afgelopen jaar is de kans op het halen van het landelijke emissiereductiedoel voor 2030 niet groter geworden. Hetzelfde geldt voor het merendeel van de doelen voor de sectoren, in het bijzonder de industrie, de landbouw en het landgebruik.

Weliswaar wijst de conceptnota op de urgentie van de klimaatproblematiek en op de noodzaak tot versnelling, maar op onderdelen wekt de conceptnota het beeld op dat het kabinet zich erbij neerlegt dat de 2030-doelen niet wordt gehaald en dat het beter is om de pijlen te richten op 2040 en uiteindelijk op 2050. Hiervan gaat geen goed signaal uit. Integendeel, het vooruitschuiven van het nemen van maatregelen naar de toekomst kan ertoe leiden dat keuzes en maatregelen die moeilijk zijn, maar wel noodzakelijk en onontkoombaar, uitgesteld worden. Dat heeft als consequentie dat de opgave voor de periode na 2030 alleen maar groter wordt en dat de kosten voor de samenleving – zowel in financiële termen als in termen van brede welvaart – steeds hoger worden. Voorkomen moet worden dat deze kosten worden afgewenteld op toekomstige generaties.

Het verleggen van de focus naar een later moment kan er bovendien toe leiden dat kansen die de huidige geopolitieke ontwikkelingen bieden om de energieonafhankelijkheid van Nederland te vergroten en de strategische en maatschappelijke weerbaarheid te versterken onbenut worden gelaten. Dit terwijl Nederland er juist belang bij heeft om de afhankelijkheid van de economie van de import van fossiele brandstoffen, die nog substantieel is (zie hiervoor, punt 3.1), zo snel mogelijk af te bouwen.

In het licht van het voorgaande is het nodig om de te maken keuzes niet vooruit te schuiven naar 2027, zoals de conceptnota vermeldt, maar om nog dit jaar te besluiten over aanvullende maatregelen en in ieder geval helderheid te bieden over de concrete versnellingen die het kabinet beoogt om de 2030-doelen binnen bereik te brengen.

De Afdeling adviseert in de Klimaat- en energienota te verduidelijken welke versnellingsmaatregelen het kabinet concreet voor ogen heeft met het oog op het realiseren van de 2030-doelen die in de Klimaatwet zijn vastgelegd.

4.2. Traject richting 2040 en 2050 (langere termijn)

Naast het nemen van concrete versnellingsmaatregelen is het essentieel om ambitieus, consistent en voorspelbaar klimaatbeleid op de langere termijn te voeren. Het kabinet lijkt daarbij vooral mee te willen bewegen met de ontwikkelingen in Europees verband en daarop niet vooruit te willen lopen. Voor zover Europese besluitvorming leidt tot vertraging, verlaging of verzachting van (tussen)doelen, is van belang om te beseffen dat dit het centrale doel van klimaatneutraliteit in 2050 buiten bereik kan brengen.[30] Zoals de Afdeling in punt 4.1 heeft benadrukt, kan dit leiden tot hoge financiële en maatschappelijke kosten, ook voor toekomstige generaties. Het blijft daarom zaak om op nationaal niveau tijdig te doen wat nodig is voor een effectief klimaatbeleid op de langere termijn, richting 2050.

Uit de KEV 2026 komt naar voren dat er nog een zeer aanzienlijke emissiereductie nodig is om te kunnen voldoen aan de bijdrage die Nederland moet leveren met het oog op het in de Europese Klimaatwet gestelde doel voor 2040. Dat Europese doel betreft 90% reductie van de uitstoot in 1990.[31] De bandbreedte van de ramingen voor de landelijke emissiereductie in 2040 ligt volgens de KEV 2026 tussen 61 en 72%. Om een kans van 50% te hebben op een emissiereductie van 90% in 2040, dat wil zeggen dat het even waarschijnlijk als onwaarschijnlijk is dat het doel wordt gehaald, zou de uitstoot van broeikasgassen met 27% extra moeten afnemen ten opzichte van de geraamde reductie in het basispad. Voor een kans van 95% op het halen van het doel, zal de extra reductie 33% moeten bedragen ten opzichte van de raming in het basispad.[32]

Daarbovenop moet de stap naar klimaatneutraliteit in 2050 worden gezet. Om daar te komen is het behalen van het Europese reductiedoel voor 2040 een noodzakelijke tussenstap. Dit geldt zowel voor het algehele reductiedoel als voor de doelen voor de verschillende sectoren: per sector zal een aanzienlijke extra emissiereductie nodig zijn om de Europese doelstellingen te realiseren. Duidelijkheid over hoe die extra reductie moet worden bereikt is essentieel, net als inzicht in de concrete maatregelen die hiervoor zullen worden getroffen en de verdere vormgeving van de verduurzaming.

In dit licht is het een goede ontwikkeling dat het kabinet in de conceptnota een begin maakt met het schetsen van eindbeelden en transitiepaden om daarmee

---

[30] Vergelijk voetnoot 7 over de analyse van het PBL en het CPB van 3 september 2026 over de gevolgen van de verruiming van het ETS.

[31] Zelfs indien rekening wordt gehouden met het ten volle gebruik maken van de recent in de Europese Klimaatwet geïntroduceerde mogelijkheid om 5% van de reductie te verantwoorden met hoogwaardige internationale kredieten met betrekking tot investeringen in buitenlandse duurzaamheidsprojecten (zie artikel 4, vijfde lid, onder a, Verordening (EU) 2021/1119) blijft deze opgave zeer aanzienlijk. Overigens is de exacte bijdrage die Nederland moet leveren aan de verplichting tot het behalen van het Europese emissiereductiedoel van 90% in 2040 nog niet vastgesteld.

[32] KEV 2026, paragraaf 1.1.

richting te kunnen geven aan het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050. Tegelijkertijd is de invulling van de transitiepaden nog algemeen van aard en geeft daardoor maar beperkt houvast aan alle betrokkenen. Zo ontbreekt duidelijkheid over de extra reductiepercentages die in de verschillende sectoren nodig zijn om op koers te komen.

Opvallend is ook dat in de transitiepaden vooral het huidige klimaatbeleid als uitgangspunt wordt genomen. De Afdeling betwijfelt of het louter vasthouden aan de uitgangspunten van het huidige klimaatbeleid volstaat om tot klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen komen en de aanzienlijke reductieslag te kunnen maken die daarvoor nodig is. Het enkel doorborduren op het bestaande beleid is bovendien onvoldoende om Nederland weerbaar en energieonafhankelijk te maken, en om goed om te gaan met de schaarste aan ruimte, mensen en middelen.

De Afdeling adviseert om zo snel mogelijk zicht te bieden op concreet beleid voor de langere termijn, in ieder geval richting 2040 (en zo mogelijk 2050).

5. Toekomstgericht klimaat- en energiebeleid

5.1. Noodzaak van transformatief klimaat- en energiebeleid

Zoals de Afdeling heeft omschreven in de punten 3.2 en 4.2 is op dit moment nog te weinig nieuw of concreet beleid in zicht om de noodzakelijke en aanzienlijke emissiereductieslag te maken die nodig is om klimaatneutraliteit te bereiken.

De grote opgave waarvoor Nederland staat als het gaat om het klimaat, vraagt om meer dan alleen een voortzetting of optimalisering van bestaande beleidslijnen, huidige gedragswijzen en bekende technologie. Hoewel dat belangrijke bestanddelen van het klimaatbeleid zijn, vraagt de klimaatopgave ook om een herordening van de productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en economie en het opnieuw doordenken van de omgang met grondstoffen en energie.[33] Anders gezegd: naast de huidige beleidsinzet is ook een beleidsaanpak nodig die is gericht op een systeemverandering of -transformatie. Dat betekent dat wezenlijke keuzes en nieuwe manieren van denken nodig zijn, op technologisch, institutioneel en gedragsmatig vlak.[34]

Met systeemtransformatie doelt de Afdeling op fundamentele veranderingen in de structuur, cultuur en infrastructuur van onderling verweven maatschappelijke

[33] Zie PBL, 'Werken aan transformatie', 21 april 2026; CBS, RVO en TNO, 'Startrapport Programma Energietransitie Integraal Kostenbeeld (EIK). Kosten van de energietransitie', april 2026; WKR, 'Kiezen of verliezen. Naar een industrie die past in een toekomstbestending Nederland', januari 2026; DenkWerk, 'Kiezen én delen: Werken en investeringen voor morgen met een contract voor de toekomst', januari 2025; PBL en VU, 'Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie', 1 mei 2024.
[34] De Krom et al., 'White paper: De rol van overheden in maatschappelijke transformatieprocessen', Den Haag: PBL, 16 december 2025, p. 5.

systemen, zoals het landbouw- en voedselsysteem, het energiesysteem en het mobiliteitssysteem. Anders dan het begrip transitie ziet het begrip ‘systeemtransformatie’ op fundamentele maatschappelijke veranderingen die sectoren en systemen overstijgen. De complexe klimaatopgave omvat immers meer dan alleen, bijvoorbeeld, het energiesysteem of het mobiliteitssysteem, maar ziet ook op de wisselwerking tussen deze systemen.

Zo kan de overstap in de sector mobiliteit naar een elektrisch vervoerssysteem als een succesvolle transformatie worden beschouwd, omdat daarmee de hele energie-infrastructuur verandert. Tegelijkertijd wijst het PBL erop dat ook met die verandering de heersende onderliggende uitgangspunten nog onveranderd blijven, zoals individueel autobezit, de auto als dominant vervoersmiddel en een autogerichte infrastructuur. Een toename in autogebruik, ook al zijn het elektrische auto’s, kan alsnog gevolgen hebben voor de ruimte en infrastructuur en bijbehorende grondstoffen.[35] Om klimaatneutraliteit te bereiken is daarom, naast de belangrijke inzet op bijvoorbeeld hernieuwbare energiebronnen, ook nadrukkelijk beleid nodig dat is gericht op het teweegbrengen van veranderingen in dergelijke onderliggende uitgangspunten. Dit zal niet altijd gemakkelijk zijn, mede gelet op diepgewortelde gewoonten en gebruiken.

De verwevenheid van systemen levert, naast complexe uitdagingen, ook (koppel)kansen op (zie ook hierna, punt 5.2b). Zo kan de inzet op energiebesparing en een circulaire economie leiden tot vergroting van energie- en grondstoffenonafhankelijkheid en daarmee tot een grotere strategische autonomie (zie ook hiervoor, punt 4.1), zoals het kabinet volgens de conceptnota ook nastreeft. Bovendien bieden de innovatie en investeringen die nodig zijn om te komen tot een systeemtransformatie veel nieuwe mogelijkheden (zie ook hierna, punt 5.2d). Als eenmaal het vliegwiel van deze transformatie in gang is gezet, kan dit profijt opleveren, ook op andere terreinen dan het tegengaan van klimaatverandering, zoals volksgezondheid en economische ontwikkeling.

Rekening houden met de onderlinge verwevenheid van systemen is des te meer van belang omdat er op allerlei fronten sprake is van schaarste. De beschikbare ruimte kent beperkingen, er zijn personeelstekorten, er is beperkte beschikbaarheid van cruciale grondstoffen en er ontbreken vaak financiële middelen. Het is niet de verwachting dat deze schaarsteproblematiek in de nabije toekomst zal verdwijnen. Het maken van fundamentele, overstijgende en op transformatie gerichte systeemkeuzes is daarom onontkoombaar. Mede met het oog op de toekomstige generaties moet daar nú werk van worden gemaakt.

> Als voorbeeld dat het belang van het voeren van transformatief beleid laat zien, wijst de Afdeling op de **energie-intensieve industrie** die onder ETS valt. De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) heeft er recent op gewezen dat een fundamentele herinrichting nodig is van de industriële productie en consumptie in Nederland om industrietakken met toekomstperspectief hier

[35] PBL, ‘Werken aan transformatie’, 21 april 2026, p. 8.

te kunnen behouden. De WKR wijst erop dat het huidige klimaatbeleid hoofdzakelijk is gericht op efficiëntieverbetering en emissiereductie van de huidige energie-intensieve productie-eenheden op de kortere termijn.[36] Verduurzaming van de volledige energie-intensieve industrie vraagt echter veel schaarse middelen, ruimte en netcapaciteit. Om hierin koers te kiezen, moet het kabinet bewuste, consequente keuzes maken voor het behouden en faciliteren van specifieke industrietakken, waarbij de WKR adviseert om te kiezen vanuit brede welvaart (zie ook hierna, punt 5.2c). Als het kabinet niet zelf de regie neemt, zal de industrie die keuzes voor het kabinet gaan maken. De consequentie daarvan kan zijn dat bepaalde industrietakken of specifieke bedrijven die vanuit het perspectief van brede welvaart in de toekomst nodig zijn, uiteindelijk niet voor Nederland behouden blijven.

Als tweede voorbeeld wijst de Afdeling op het onderwerp **energiebesparing**. Veel klimaatbeleid is gericht op de vervanging van fossiele energie door hernieuwbare of CO_2-vrije energie (optimalisering van het bestaande systeem). Voor vermindering van het energieverbruik is veel minder aandacht,[37] terwijl verregaande energiebesparing nu juist een belangrijk fundament is van de systeemtransformatie die nodig is om tot een klimaatneutrale economie en samenleving te komen.[38] Het PBL adviseert in de KEV 2026 daarom om specifiek beleid te maken voor energiebesparing, gericht op alle sectoren. In de gebouwde omgeving gaat het dan bijvoorbeeld om zuiniger stoken (verwarmen), ventileren en koelen, maar ook om het verminderen van energiegebruik door datacenters. Dat kan niet alleen door maatregelen te treffen die gericht zijn op de datacenters zelf,[39] maar ook door aandacht te geven aan bewuster datagebruik door consumenten en ondernemingen. Bij binnenlandse mobiliteit gaat het bijvoorbeeld om minder autorijden, meer autodelen, gebruiken van kleinere, zuinigere auto's en stimuleren van gebruik van het openbaar vervoer en de fiets. Wat betreft de industrie kan bijvoorbeeld worden gestreefd naar minder energieverbruik door bevordering van warmteterugwinning in het productieproces.[40]

---

[36] WKR-adviesrapport, 'Kiezen of verliezen: Naar een industrie die past in een toekomstbestendig Nederland', 29 januari 2026, p. 7.
[37] Uit de KEV 2026 (paragrafen 3.1.1 en 3.1.2) volgt dat de kans op het halen van het doel voor het primaire energieverbruik heel erg klein is, terwijl het halen van de doelstelling voor het finale energieverbruik even waarschijnlijk als onwaarschijnlijk is. Zie ook onder 3.1 van deze Klimaatbeschouwing.
[38] Volgens de KEV 2026 stijgt het energieverbruik in de raming voor 2030 ten opzichte van het verbruik in 2025 in de gebouwde omgeving en in de internationale luchtvaart. In de raming voor 2040 stijgt het energieverbruik in de internationale luchtvaart verder. Mogelijk zal dit ook bij de gebouwde omgeving het geval zijn, waarbij de grote toename van datagebruik door datacenters een belangrijke rol speelt.
[39] Het Internationaal Energieagentschap (IEA) voorspelt dat het totale energieverbruik van datacenters rond 2030 zal zijn verdubbeld ten opzichte van vorige jaren. Zie: IEA, 'Energy and AI', World Energy Outlook Special Report, April 2025.
[40] KEV 2026, paragraaf 3.1.1.

Een derde voorbeeld betreft het realiseren van een **circulaire economie**. Het vergroten van circulariteit kan bijdragen aan het verminderen van emissies en het bereiken van de klimaatdoelen. Zo hoeven er minder grondstoffen te worden gedolven en vervoerd en levert hergebruik minder emissies op dan nieuwe productie. Gelet op de geopolitieke ontwikkelingen, kan dit ook bijdragen aan het vergroten van de energie- en grondstoffenonafhankelijkheid en daarmee tot een grotere strategische autonomie. Het verwezenlijken van een circulaire economie vergt bij uitstek een systeemtransformatie. In een circulaire economie wordt gestreefd naar vermindering, vervanging, hergebruik, reparatie en recycling van materialen en producten. Dat vergt dat in alle fasen van de levensloop van producten (bij ontwerp, productie en gebruik) hiermee rekening wordt gehouden, zowel door consumenten als door producenten. Niet alleen voor consumptiegoederen, maar ook voor productiegoederen. Het draait om het veranderen van principes. Het meeste beleid om tot een circulaire economie te komen beperkt zich op dit moment tot een beperkt aantal circulaire strategieën, zoals reparatie op bepaalde terreinen en het apart inzamelen en recyclen van verpakkingen (zoals glas en blik), papier, kleding en een aantal andere materialen. Een meer fundamentele aanpak, waarbij vrijwel alle spullen reparabel of herbruikbaar zijn ontworpen en bedrijven via normstelling, prijsbeleid en financiële ondersteuning tot een steeds duurzamere circulaire productie worden gebracht, komt nog maar beperkt van de grond. Ook is er een gebrek aan beleid gericht op gedragsverandering om minder nieuwe spullen te kopen (zie ook hierna, punt 5.2f). Hiermee blijft een belangrijke strategie (verminderen) onderbenut.[41]

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om de klimaat- en energieopgave consequent te benaderen als een systeemtransformatie. In de volgende paragraaf formuleert de Afdeling daarvoor een aantal aanbevelingen.

5.2. Aanbevelingen voor een toekomstgericht klimaat- en energiebeleid

Voor een toekomstgericht klimaat- en energiebeleid formuleert de Afdeling in deze paragraaf de volgende aanbevelingen, die het kabinet kan betrekken bij de verdere uitwerking van de Klimaat- en Energienota en de transitiepaden:

a) Definieer langjarig en consistent beleid met een helder handelingsperspectief, een duidelijk verhaal en de juiste randvoorwaarden. Concretiseer daarvoor de benodigde stappen en keuzes in de transitiepaden per sector met een nadrukkelijke plek voor het jaartal 2040. Bied transparant inzicht in wat de gevolgen zijn van de stappen en waarom dat gerechtvaardigd is.

[41] Chris Backes, Environmental law protecting planetary and ecological boundaries, 2026, pp. 13-16 en 25-27.

b) Maak de samenhang en koppelkansen tussen sectoren en opgaven in de transitiepaden expliciet aan de hand van een sociaaleconomische, ruimtelijk gerichte structuuranalyse, geef aan welke stappen specifiek zien op het benutten van deze koppelkansen en welke positieve of negatieve gevolgen bepaalde keuzes onderling hebben.
c) Neem bij het maken van integrale keuzes om tot transformatiegericht beleid te komen brede welvaart als uitgangspunt en laat in de besluitvorming steeds zien hoe principes van klimaatrechtvaardigheid worden toegepast.
d) Geef inzicht in hoe het innovatiebeleid op klimaatgebied concreet zal worden vormgegeven en welke innovatieve bedrijvigheid in dat verband zal worden gestimuleerd en gefaciliteerd met het oog op het bewerkstelligen van de eindbeelden van 2050.
e) Licht toe hoe vorm zal worden gegeven aan de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden in de ontwikkeling van de beoogde decentrale en gebiedsgerichte aanpak en welke uitwerking dat heeft voor de daarbij behorende taakuitvoering en middelen.
f) Maak zichtbaar welke concrete maatregelen worden genomen om gedragsverandering te stimuleren en te faciliteren en maak daarbij expliciet wat dat vraagt van alle verschillende betrokkenen (burgers, overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen).

Deze aanbevelingen worden in deze paragraaf verder toegelicht.

a. *Langjarig en consistent beleid*

Om toekomstgericht klimaatbeleid te kunnen voeren moet beleid worden vastgesteld dat langjarig, voorspelbaar en consistent is.[42] Hierbij moet het kabinet de regie nemen en is goede samenwerking en afstemming tussen de verschillende bewindspersonen en departementen essentieel.[43]

Met langjarig en consistent beleid wordt een helder handelingsperspectief geboden aan alle betrokkenen: bedrijven, burgers, medeoverheden en maatschappelijke instellingen en organisaties. Dat is noodzakelijk omdat de klimaatopgave vraagt om grote investeringen en innovatiebereidheid. Zulke investeringen worden gedaan met het oog op de langere termijn en komen alleen van de grond als de randvoorwaarden op orde zijn: businesscases moeten kunnen worden gemaakt, de juiste gedrags- en prijsprikkels moeten worden geboden en (concreet zicht op) de benodigde infrastructuur moet voorhanden zijn.

> Als voorbeeld wijst de Afdeling op de ontwikkeling van de **groene-waterstofmarkt**. Bedrijven wachten met de afname (vraag) tot er voldoende groene waterstof is geproduceerd en de infrastructuur op orde

[42] Zie ook WKR, 'Vaart maken met visie', juli 2025.
[43] De Afdeling heeft het belang van een stabiel en consistent klimaatbeleid meermaals benadrukt. Zie onder meer de beschouwing van 3 maart 2025 over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035, punt 5.

is, terwijl producenten pas investeren in grootschalige productie (aanbod) als er een garantie op afnemers is. De terugverdientijd van de vereiste investeringen is bovendien groot. Dit vraagt om het maken van beleidskeuzes en het creëren van randvoorwaarden met een ruime tijdshorizon, en om geduld en durf om te aanvaarden dat de effecten van deze keuzes pas op langere termijn zichtbaar worden. Gelet op de betrokkenheid van een groot aantal spelers en de nauwe verwevenheid van markten en beleidsterreinen, is de inzet van een ambitieus en breed palet aan beleidsmaatregelen en instrumenten essentieel, net als een goede coördinatie en organisatie.[44] De overheid kan hier ook het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld door als *launching customer* het proces van vraag en aanbod aan te zwengelen.

Een helder handelingsperspectief gaat hand in hand met een begrijpelijk en overtuigend verhaal voor de betrokkenen. Uitgaande van de eindbeelden voor 2050 moet als het ware worden terug geredeneerd naar het heden: wat is er in de tussentijd nodig om dat eindbeeld te realiseren? De voorgestelde transitiepaden kunnen helpen bij het vertellen van dit verhaal. Zoals eerder opgemerkt zijn de nu geschetste transitiepaden echter nog te weinig concreet om een duidelijk handelingsperspectief te kunnen geven. Bovendien hoort bij het maken van keuzes ook dat inzicht wordt gegeven in de gevolgen van die keuzes. Als een keuze wordt gemaakt, laat het kabinet daarmee niet alleen zien waarvoor het gaat staan, maar ook, gelet op de schaarste-problematiek, dat het ergens *niet* voor kiest. Transparantie hierover is geboden om alle betrokkenen de benodigde zekerheid te kunnen geven.

De Afdeling wijst hier bijvoorbeeld op de stappen die moeten worden gezet ten behoeve van de **warmtetransitie in de gebouwde omgeving**. Het als zodanig vastleggen van het instrument van de aanwijsbevoegdheid in de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is een belangrijke eerste stap om te kunnen sturen op het behalen van de doelen in 2050. Er zijn echter ook parallelle en vervolgstappen nodig voordat warmtebedrijven, maar ook gemeenten en huishoudens, tot investeringen in verduurzaming overgaan. Voor gemeenten moet het beleid uitvoerbaar zijn en moet financiële ondersteuning ook na 2030 verzekerd zijn. Warmtebedrijven moeten kunnen vertrouwen op de beschikbaarheid van de juiste infrastructuur en voldoende afnemers met het oog op terugverdienen van hun investeringen. Voor huishoudens moet de betaalbaarheid gegarandeerd zijn. Ook moet voor alle betrokkenen inzichtelijk zijn wat op de langere termijn de kosten en nadelige effecten zijn van het *niet* plegen van bepaalde investeringen (zoals het aanschaffen van een warmtepomp of het nemen van een aansluiting op een warmtenet) of het *niet* treffen van bepaalde maatregelen.

[44] S. Phlippen, 'Industrie vergroenen vraagt om een investeringsbank voor hele ketens', Financieel Dagblad, 23 juli 2026.

Verder moet duidelijkheid worden gegeven over de randvoorwaarden die vervuld moeten zijn om het beleid te laten slagen. In het bijzonder moet antwoord worden gegeven op de vraag hoe, wanneer en in hoeverre de netcongestieproblematiek kan worden opgelost, zodat voldoende toegang tot elektriciteit is verzekerd. Ook voor andere randvoorwaarden moet inzichtelijk worden gemaakt wanneer, hoe en in hoeverre ze kunnen worden vervuld. Het gaat dan bijvoorbeeld over het kunnen beschikken over voldoende financiële middelen, (technisch) personeel, materialen en grondstoffen, ruimte en infrastructuur.

> Terecht geeft het kabinet hoge prioriteit aan de oplossing van de **netcongestieproblematiek**, met onder meer de aankondiging van het Wetgevingsprogramma netcongestie. Het is cruciaal dat de komende tijd duidelijk wordt hoe en wanneer een oplossing van de netcongestie-problematiek in zicht komt of op zijn minst tot werkbare proporties zal zijn teruggebracht. Daarbij is het belangrijk om dit per regio in beeld te brengen, want de verschijnselen van netcongestie verschillen regionaal. Voor vrijwel iedereen (overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers) is het bieden van duidelijkheid en perspectief op dit punt relevant.

Om de genoemde stappen, keuzes, gevolgen en randvoorwaarden beter in beeld te brengen, is het nuttig om het jaartal 2040 nadrukkelijker een plek te geven in de conceptnota dan nu het geval is. Dit kan behulpzaam zijn voor de nadere invulling van de transitiepaden en het ontwikkelen van indicatoren voor de monitoring. Het jaartal 2040 wordt in de geschetste transitiepaden af en toe wel genoemd, maar niet als eigenstandig ijkmoment.

Een nadere concretisering van de paden naar 2040 kan vorm krijgen aan de hand van de KEV 2026, waarin het PBL voor het eerst een raming heeft gemaakt van de nationale uitstoot van broeikasgassen in 2040. Daarmee bestaat meer inzicht in wat er naar verwachting in 2040 aan emissiereductie zal zijn gerealiseerd en wat er nog moet worden bereikt om aan de (Europese) doelstellingen te voldoen.

Een bijkomend voordeel van het explicieter benoemen van 2040 als (tussen)doel is dat de in punt 2c vermelde Bonaire-uitspraak van de rechtbank Den Haag het kabinet noopt tot het formuleren van emissiereductiedoelen voor de gehele economie. Het gaat daarbij ook om tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de reductie van koolstofemissies voor de periode tot 2050.

De Afdeling adviseert om in de nadere uitwerking van de transitiepaden de noodzakelijke stappen en keuzes voor de verschillende sectoren concreter te benoemen, het jaartal 2040 hierbij nadrukkelijker een plaats te geven en de gevolgen van het wel of niet ergens voor kiezen in beeld te brengen.

b. *Inzicht in samenhang tussen vraagstukken*

Om te komen tot de noodzakelijke transformatie en de koppelkansen daarvan te benutten is het van belang om het klimaatbeleid vorm te geven vanuit een scherp inzicht in de samenhang tussen wat zich binnen de verschillende sectoren afspeelt en andere maatschappelijke opgaven. Dat vraagt om een portefeuille-overstijgende, interdepartementale samenwerking en om het goed voeren van regie.[45]

Keuzes binnen het klimaatbeleid raken immers steeds ook aan andere grote vraagstukken, zoals die rondom woningbouw, arbeidsmarkt, ruimte, innovatie, productiviteit en investeringen. In punt 5.1 is ingegaan op de schaarsteproblematiek: op allerlei terreinen is er een tekort, zoals aan ruimte, arbeidskrachten, materialen en grondstoffen. Het maken van fundamentele, overstijgende en op transformatie gerichte systeemkeuzes is daarom onontkoombaar.

Het maken van een keuze op het ene gebied heeft daarbij onvermijdelijk effecten op andere terreinen. Zo kan een gebied dat wordt uitgekozen voor grootschalige woningbouw niet worden benut voor het bouwen van een nieuw hoogspanningsstation. Ook arbeidskrachten en innovatieve technieken zijn niet onbeperkt inzetbaar. Het is van belang om steeds zo goed mogelijk inzicht te bieden in wisselwerkingen tussen verschillende maatschappelijke vraagstukken en de daarvoor te bieden oplossingen.[46] Om die reden heeft de Afdeling ook in eerdere beschouwingen gewezen op het belang van het baseren van klimaatbeleid op een sociaaleconomische structuuranalyse, met een nadruk op de ruimtelijke dimensies van het klimaatbeleid.[47]

Hierbij moet in het oog worden gehouden dat verbeteringen in het ene domein soms kunnen bijdragen aan verbetering in een ander domein, maar soms ook kunnen leiden tot verslechteringen elders. In sommige gevallen is synergie mogelijk. Zo kunnen innovaties, technische expertise en beschikbaar personeel voor isolatiemaatregelen en nieuwe vormen van energie-opwek al meteen worden betrokken bij grootschalige verbouwings- of nieuwbouwprojecten. Dit zal echter niet altijd mogelijk zijn. In dat geval is het nodig om ook daarin inzicht te geven en uit te leggen waarom toch voor een bepaalde maatregel wordt gekozen.

> Een voorbeeld waarbij de samenhang van effecten van belang is, is de **verduurzaming van de voedselvoorziening**. Hierbij komen verschillende

[45] Zie bijvoorbeeld N. Spanbroek et al.,'Hanteer planetaire grenzen als leidraad voor beleid', ESB 2026.
[46] De Afdeling heeft ook in eerdere beschouwingen aandacht gevraagd voor integraliteit in het klimaatbeleid. Vergelijk de Klimaatbeschouwing van 3 maart 2025 over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 en de Klimaatbeschouwing van 12 oktober 2023 over de concept-Klimaatnota 2023.
[47] Vergelijk de Klimaatbeschouwing van 3 maart 2025 over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 en de Klimaatbeschouwing van 10 september 2025 over de concept-Klimaat- en Energienota 2025, punt 3.1c. Ook in het advies van de Afdeling over de concept-Miljoenennota 2026 is het belang van een economische structuuranalyse benoemd.

vraagstukken aan de orde, zoals landgebruik, klimaatverandering, stikstof en biodiversiteit.[48] Sturen op verbetering op het ene punt (bijvoorbeeld via extensivering van de landbouw) kan leiden tot effecten op een ander punt (toename van landgebruik door de landbouw, waardoor er minder ruimte beschikbaar is voor bijvoorbeeld woningen). Het kabinet toont in de conceptnota besef van dit soort samenhangen en gevolgen als het gaat om de beleidsopgave voor de landbouwtransitie, maar geeft nog geen inzicht in hoe hiermee in de toekomst zal worden omgegaan.[49]

De Afdeling ondersteunt vanuit het belang van samenhang het streven van het kabinet naar een "transparanter, integrale en effectiever klimaat- en energiebeleid". In de conceptnota wordt echter maar weinig inzicht gegeven in overkoepelende thema's, zoals innovatie, interbestuurlijke samenwerking en gedragsverandering. Deze onderwerpen worden in de conceptnota weliswaar in een aparte, meer algemene paragraaf beschreven, maar aandacht voor de uitwerking van deze thema's voor de verschillende sectoren en de wisselwerking daartussen ontbreekt.

Die uitwerking en wisselwerking transparant benoemen kan ook behulpzaam zijn bij het formuleren van integrale indicatoren voor de transitiepaden. Bovendien kan dit leiden tot het beter identificeren en benutten van koppelkansen, dat wil zeggen het vinden van maatregelen die kunnen helpen om meerdere problemen tegelijkertijd aan te pakken.

Een voorbeeld is het **koppelen van de klimaatopgave aan het streven naar weerbaarheid en het versterken van de krijgsmacht**.[50] De urgentie die er is om defensieactiviteiten uit te breiden en op de financiële middelen die daarvoor worden uitgetrokken, creëert ruimte om concreet beleid en maatregelen te richten op het realiseren van een duurzame, circulaire krijgsmacht. Daarmee kan bovendien een impuls worden gegeven aan innovatie en technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het terrein van circulaire grondstoffen of recycling.

Verder plaatst de Afdeling de kanttekening dat in de conceptnota, en in het bijzonder in de geschetste transitiepaden, de sectoren (en koolstofverwijdering) elk afzonderlijk worden besproken. Deze benadering vormt al sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet de insteek van de jaarlijkse Klimaatnota en biedt onmiskenbaar het nodige inzicht in de ontwikkelingen die in sectoraal verband spelen. Zij heeft echter het inherente nadeel dat de onderlinge

---

[48] S. van Wickeren en S. Wellen, 'Enkel integrale blik kan voedselvoorziening binnen planetaire grenzen brengen', ESB 2026.

[49] Bijlage X. Transitiepaden, p. 23: "*Daarnaast is het voor de landbouwtransitie van cruciaal belang om klimaat niet te isoleren ten opzichte van de andere sectorale opgaven voor stikstof, water en natuur.*"

[50] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Defensie, 'Roadmap Energietransitie. Op weg naar 2050: oplossingen verkennen voor fossielonafhankelijk militair materieel', 31 januari 2023.

samenhang binnen het klimaatbeleid en de verhouding tot andere maatschappelijke opgaven er minder zichtbaar door worden.

In dit licht wijst de Afdeling er ook op dat in de conceptnota nu voor een deel van de inhoud wordt verwezen naar de invulling van het NPE. Dit komt de samenhang en consistentie van de conceptnota niet overal ten goede. Net zoals de Afdeling eerder heeft geadviseerd om de klimaat- en energienota tot één document te integreren,[51] geeft de Afdeling in overweging om te bezien hoe de samenhang binnen het klimaat- en energiebeleid in de toekomst verder kan worden versterkt. Hierbij valt te denken aan de in 2029 geplande vaststelling van een geheel nieuw NPE, de ontwikkeling van het nieuwe Programma Energiehoofdstructuur (PEH) in de periode tot en met 2028 en het in 2030 vast te stellen nieuwe Klimaatplan.

De Afdeling adviseert om in de uitwerking van transitiepaden en indicatoren nadrukkelijk aandacht te geven aan de samenhang tussen sectorale ontwikkelingen en maatschappelijke opgaven, aan de bestaande koppelkansen en aan de (positieve of negatieve) gevolgen van gemaakte keuzes voor andere sectoren of terreinen. Hierbij benadrukt de Afdeling nogmaals het belang van het uitvoeren van een sociaaleconomische structuuranalyse, met een nadruk op de ruimtelijke dimensies van het klimaatbeleid.[52]

De Afdeling adviseert om in de uitwerking van de transitiepaden en indicatoren de overkoepelende thema's, zoals innovatie, interbestuurlijke samenwerking en gedragsverandering, meer concreet terug te laten komen in de vormgeving van het beleid op de verschillende terreinen en in de verschillende sectorale transitiepaden. Ook adviseert zij om de samenhang van het klimaat- en energiebeleid in de toekomst verder te versterken en dit ook zichtbaar te maken.

c. *Brede welvaart als uitgangspunt*

Bij het maken van integrale keuzes voor een toekomst- en transformatiegericht klimaatbeleid, is het van belang om brede welvaart als uitgangspunt te nemen. Het begrip brede welvaart staat voor het uitgangspunt dat niet alleen de stand van de economie belangrijk is als graadmeter voor hoe het met de samenleving gaat, maar ook ecologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen daarvoor relevant zijn. Een belangrijk vertrekpunt van het denken over brede welvaart is bovendien het besef dat beleid van nu gevolgen heeft voor andere landen en latere generaties.[53] Dat is ook een belangrijk uitgangspunt in het advies van de Afdeling over de Miljoenennota 2026: worden de kosten, risico's en investeringen

[51] Klimaatbeschouwing van 17 oktober 2024 over de concept-Klimaatnota 2024, punt 5.
[52] Vergelijk de Klimaatbeschouwing van 3 maart 2025 over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 en de Klimaatbeschouwing van 10 september 2025 over de concept-Klimaat- en Energienota 2025, punt 3.1c. Ook in het advies van de Afdeling over de concept-Miljoenennota 2026 is het belang van een economische structuuranalyse benoemd.
[53] Jaarverslag-Beschouwing Raad van State 2025, 'Recht op de toekomst. Rechtvaardigheid over de grenzen van generaties heen', 2025.

van vandaag nú gedragen, of worden ze doorgeschoven naar generaties die nog geen stem hebben in de huidige besluitvorming?[54]

Daarnaast maakt de brede-welvaartsbenadering het mogelijk om beleidsuitkomsten in onderlinge samenhang en vanuit integraliteit te bezien (zie hiervoor, punt 5.2b). De Afdeling heeft in eerdere adviezen over de Miljoenennota en in haar Klimaatbeschouwingen het thema brede welvaart als kernelement benoemd en als notie om rekening mee te houden bij het maken van een sociaaleconomische en ruimtelijke structuuranalyse.[55] Ook in het Klimaatplan 2025-2035 worden het economisch perspectief van transitie en het belang van de brede-welvaartseffecten van het klimaatbeleid uitdrukkelijk benoemd.

Het maken van beleid bezien vanuit brede welvaart betekent dat scherp oog wordt gehouden op een eerlijke en evenwichtige verdeling van de kosten. Klimaatrechtvaardigheid is een belangrijk uitgangspunt bij het maken van keuzes rondom klimaatbeleid, zoals het kabinet beaamt. Er zijn inzichtelijke, navolgbare keuzes nodig over de eerlijke verdeling van de kosten.[56]

> In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op het **ETS2-emissiehandelssysteem**, waarvan de inwerkingtreding in 2028 is voorzien. Uit inmiddels verschenen rapporten blijkt dat de gevolgen in het bijzonder voor kwetsbare huishoudens met lagere inkomens ingrijpend kunnen zijn, waardoor deze huishoudens in energiearmoede kunnen belanden.[57] Het is van belang dat het kabinet, zoals in de conceptnota ook is aangekondigd, dit goed in de gaten houdt en tijdig tot maatregelen komt om deze huishoudens te helpen.
> Ook daarbij is het essentieel om transformatief beleid te voeren dat verder reikt dan directe compensatie van huishoudens die met energiearmoede kampen. Het kan ook gaan om ondersteuning van deze huishoudens bij de verduurzaming van woningen of bij energiebesparing. De financiële opbrengsten van het ETS2-handelssysteem kunnen voor het treffen van dergelijke maatregelen worden ingezet.

In de conceptnota staat dat CE Delft een tool heeft ontwikkeld om op een systematische manier verdelingseffecten van klimaatbeleid in beeld te brengen en die te toetsen aan eenduidige rechtvaardigheidsprincipes.[58] Volgens de conceptnota wordt nu in kaart gebracht hoe deze tool in de praktijk kan worden toegepast. Dit is een stap in de goede richting.

---

[54] Afdeling advisering van de Raad van State, Advies concept-Miljoenennota 2026, no. W06.26.00249/III.
[55] Klimaatbeschouwing van 10 september 2025 over de concept-Klimaat- en Energienota 2025, punt 3.1c.
[56] CBS, RVO en TNO, 'Startrapport Programma Energietransitie Integraal Kostenbeeld (EIK). Kosten van de energietransitie', april 2026.
[57] PBL, 'Het ETS2 en de gevolgen voor Nederlandse huishoudens', 11 mei 2026.
[58] Zie CE Delft, 'Werkwijze verdelende rechtvaardigheid. Voor ex-postevaluatie van klimaatbeleid', april 2026.

De Afdeling adviseert om in besluitvorming in de toekomst steeds inzicht te geven in hoe principes van klimaatrechtvaardigheid worden toegepast.

d. *Stimuleren van innovatie*

Voor het vormgeven van samenhangend klimaatbeleid, bezien vanuit brede welvaart, is inzet op innovatie en kennis essentieel. In de conceptnota staat in algemene zin vermeld dat innovatie een cruciale randvoorwaarde is om de klimaat- en energiedoelen te halen én om het toekomstige verdienvermogen van Nederland te creëren. Daarbij wordt verwezen naar de *Clean Energy Investment Strategy* van dit voorjaar: 35% van de tegen 2050 vereiste emissiereducties zal gebaseerd zijn op technologieën die nu nog niet op de markt beschikbaar zijn. In de conceptnota staat dat het kabinet daarom inzet op innovatie via 'missiegedreven innovatiebeleid': doelgericht innoveren om maatschappelijke doelen te behalen.

Gelet hierop wijst de Afdeling erop dat het opmerkelijk is dat in de verschillende transitiepaden voor het eindbeeld van 2050 weliswaar wordt verwezen naar het belang van innovatie om dat beeld te bereiken, maar alleen voor koolstofverwijdering een concreet innovatieprogramma wordt genoemd. Daarnaast wordt verwezen naar verschillende subsidieregelingen, maar die alleen zijn nog onvoldoende om innovatie aan te moedigen en er de vruchten van te kunnen plukken. Verder wordt niet ingegaan op de vraag hoe innovaties in de ene sector invloed kunnen hebben op andere, of op de vraag welke gevolgen het uitstellen van investeren in innovatie in klimaat- en energietechnologie heeft.[59]

In haar beschouwing over de concept-Klimaat- en Energienota 2025 heeft de Afdeling opgemerkt dat de aanmoediging en facilitering van kansrijke, innovatieve bedrijvigheid van groot belang is. Gelet op de benodigde systeemtransformatie zijn concrete keuzes nodig, bijvoorbeeld voor het stimuleren en faciliteren van activiteiten die wezenlijk zijn voor het versterken van het groeivermogen, de ontwikkeling van concurrerende duurzame industrie of het veiligstellen van vitale belangen.[60] Hierbij kan ook worden gedacht aan de mogelijke bijdrage van innovatieve decentrale oplossingen, zoals de rol van energiegemeenschappen of energyhubs.[61]

In aanvulling daarop wijst de Afdeling ook op het belang van het ondersteunen van startups richting scale-ups. Die laatsten delven nu soms het onderspit, zoals

---

[59] Hierop gaat het rapport-Wennink wel in: 'De route naar toekomstige welvaart, een sterk Nederland in een relevant Europa', 12 december 2025.

[60] Klimaatbeschouwing van 10 september 2025 over de concept-Klimaat- en Energienota 2025, punt 4.2d.

[61] Voor lokale praktijkvoorbeelden verwijst de Afdeling naar het overzicht van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie en de Initiatievenradar van het Kennisplatform Energiehubs.

zichtbaar is bij bedrijven die zich toeleggen op het recyclen van plastics.[62] Die bedrijven hebben het moeilijk om marktaandeel te verwerven, vooral vanwege de grote concurrentie die wordt ondervonden door aanbod van goedkopere plastics vanuit landen van buiten de Europese Unie.

De Afdeling adviseert om in de Klimaat- en Energienota, dan wel de uitwerking van de transitiepaden, inzichtelijk te maken hoe het genoemde 'missiegedreven innovatiebeleid' concreet zal worden vormgegeven en welke innovatieve bedrijvigheid in dat verband zal worden gestimuleerd en gefaciliteerd met het oog op het bewerkstelligen van de eindbeelden van 2050.

e. *Betrokkenheid van decentrale overheden*

Een effectieve uitvoering van gemaakte beleidskeuzes is essentieel om het klimaatbeleid te laten slagen. Veel van de uitvoering vindt plaats op decentraal niveau, waarbij op dat niveau bovendien vaak ook weer nieuwe of operationele keuzes moeten worden gemaakt. Het aanwijzen van zoekgebieden voor nieuwe transformatorstations of voor een kleine kerncentrale, het afwegen van de belangen van landbouw en woningbouw bij de verdeling van schaarse ruimte: het zijn steeds beslissingen die binnen de nationaal uitgezette kaders op decentraal niveau moeten worden genomen.

Om hun rol in het vormgeven van het klimaatbeleid goed en effectief te kunnen vervullen, hebben de decentrale overheden duidelijke kaders en langdurige zekerheid nodig vanuit het Rijk.[63] Dit ziet in de eerste plaats op langjarige duidelijkheid over hun taken, bevoegdheden en daarbij passende financiering. Dit gaat zowel om de periode tot 2030 als daarna richting 2040 en 2050.[64] De uitvoering van het klimaatbeleid betreft een structureel onderdeel van het takenpakket van de decentrale overheden. In verband met hun meerjarige verplichtingen en de begrotingscyclus hebben zij garanties nodig over de middelen waarover zij kunnen beschikken.[65]

De Afdeling waardeert het in dat licht dat het kabinet naar aanleiding van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)[66] voor de periode 2031-

---

[62] NRC, De recyclers hadden het moeilijk – maar de energiecrisis brengt nu ineens klanten, 7 mei 2026.

[63] De Afdeling heeft ook in haar advisering over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 benadrukt dat het voor de samenwerking met medeoverheden belangrijk is dat keuzes tijdig worden gemaakt, op een zo concreet mogelijke manier en gericht op de langere termijn, en dat vervolgens aan deze keuzes wordt vastgehouden.

[64] VNG-inbreng voor debat Klimaatbeleid gebouwde omgeving, 25 maart 2026; ROB, 'Uitvoeringsmiddelen en investeringskosten decentrale overheden klimaat- en energiebeleid', 17 oktober 2025.

[65] ROB, 'Uitvoeringsmiddelen en investeringskosten decentrale overheden klimaat- en energiebeleid', 17 oktober 2025; ROB, 'Koersen op klimaatneutraal', maart 2024; ROB, 'Van Parijs naar praktijk', januari 2021.

[66] ROB, 'Uitvoeringsmiddelen en investeringskosten decentrale overheden klimaat- en energiebeleid', 17 oktober 2025.

2040 jaarlijks € 800 miljoen heeft uitgetrokken voor de uitvoering van klimaat- en energiebeleid door medeoverheden.[67] Hierbij is het wel van belang dat inzicht wordt geboden in de taakuitvoering die bij deze middelen komt kijken en of dat passend is. Ook is het wenselijk dat een einde wordt gemaakt aan de situatie waarbij steeds verschillende budgetten moeten worden benut om op verschillende, maar samenhangende onderdelen van het klimaat- en energiebeleid tot integrale besluitvorming te komen. Daardoor loopt de uitvoering in de praktijk vast en raken gezamenlijke doelen uit beeld.[68] Het ontschotten van de financiële middelen bij opgaven die zich uitstrekken over verschillende beleidsterreinen en departementen, maar die allemaal integrale besluitvorming vergen, kan helpen om dit probleem het hoofd te bieden.

> Als voorbeeld van een passende taakuitvoering bij toegewezen middelen wijst de Afdeling op de regierol die de gemeenten hebben bij de **warmtetransitie in de gebouwde omgeving**. Om daar goed uitvoering aan te kunnen geven is langjarige zekerheid nodig voor de uitvoeringscapaciteit, ook als het gaat om ondersteunende financiële regelingen en flankerend beleid, zoals subsidieregelingen voor isolatie en warmtenetten. De conceptnota onderschrijft dat een zo groot mogelijke inzet op warmtenetten kan bijdragen aan het verlagen van de behoefte aan kritieke grondstoffen en de druk op het elektriciteitsnet. Tegelijkertijd wordt benoemd dat het huidige subsidiebudget ontoereikend is om alle nieuwe aansluitingen die in de projectpijplijn zitten te ondersteunen. Continuïteit, tijdige beschikbaarheid en stroomlijning van de financiële instrumenten (Warmtefonds, SAH, ISDE, waarborg- en ontwikkelfondsen) is voor de decentrale overheden, maar ook de warmtebedrijven, noodzakelijk om benodigde langetermijninvesteringen te doen en expertise aan te trekken en te behouden.[69] Er moet ook na 2030 zijn voorzien in voldoende budget, omdat dit anders ten koste gaat van de investeringsbereidheid van de verschillende betrokkenen.

Om hun rol in het vormgeven van het klimaatbeleid goed en effectief te kunnen vervullen, is het in de tweede plaats van belang dat decentrale overheden goed in positie worden gebracht om complexe besluiten te kunnen nemen. Hiervoor is samenhang en integraliteit in de sturing vanuit het Rijk nodig. De conceptnota

---

[67] Budgettaire tabel en bijlage bij Coalitieakkoord 2026-2030 'Aan de slag', 30 januari 2026, p. 3.

[68] Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen, 'Samen bouwen aan resultaten', november 2025, p. 17-18; en ROB, 'Briefadvies: Naar een slagvaardige overheid', 7 juli 2026.

[69] SER, 'Energie voor iedereen. Een mensgerichte aanpak voor verduurzaming van de gebouwde omgeving', maart 2026, p. 12 en p. 38 (Advies 3): "*Er heerst op dit moment al veel onduidelijkheid over de route in de eerste jaren na 2030, onder andere doordat belangrijke regelingen slechts gelden tot 2030. Beleidsmatig is het pad van 2030 tot 2050 (en daarna) nog nauwelijks uitgewerkt. Dit creëert verdere onzekerheid en werkt vertragend, ook voor gemeenten. Beleid dat het einddoel voor iedereen helder maakt en zekerheid biedt bij investeringsbeslissingen vergroot het tempo van deze transitie*."

erkent dat het verder ontwikkelen van de decentrale en gebiedsgerichte aanpak een belangrijke randvoorwaarde is voor de energietransitie. De conceptnota biedt echter nog weinig inzicht in hoe deze aanpak zal worden ingevuld en volstaat ermee te verwijzen naar verschillende beleidsacties waarover de Kamer begin 2027 zal worden geïnformeerd.

Decentrale overheden kunnen hun rol het beste vervullen als ze nauw en gelijkwaardig samenwerken met de rijksoverheid. Ook de Code Interbestuurlijke Verhoudingen gaat daarvan uit.[70] Dit betekent dat gemeenten, provincies en waterschappen zoveel en zo vroeg mogelijk moeten worden betrokken bij het maken van keuzes, beleidsvorming, wetgeving en uitvoerbaarheidstoetsen.[71] Daarbij moet inzichtelijk zijn hoe het Rijk en de medeoverheden gezamenlijk optrekken om de klimaatdoelen te realiseren, zoals de manier waarop en de mate waarin medeoverheden bij de voorbereiding en keuzes worden betrokken.[72] Hierbij vraagt de Afdeling specifiek aandacht voor het belang van lokale, maatschappelijke initiatieven en de belangrijke rol die de decentrale overheden kunnen spelen in het faciliteren en realiseren daarvan.

> Een voorbeeld waar de decentrale overheden de wens te kennen hebben gegeven om meer als gelijkwaardige partner aan tafel te zitten is bij de **aanpak van netcongestie**.[73] In de conceptnota staat dat het kabinet inzet op decentrale energie-oplossingen. Het Landelijk Ondersteuningsprogramma Energietransitie (LOE) dat in oprichting is, beoogt bij te dragen aan de samenwerking tussen schaalniveaus. Het verdient aanbeveling om bij de verdere vormgeving van het LOE en daaropvolgende samenwerking de Code Interbestuurlijke Verhoudingen in acht te nemen.
>
> Aansluitend op het voorbeeld van netcongestie, wijst de Afdeling op de **versnelling van energie-(infrastructuur)projecten**. Voor het inrichten van snelle en effectieve besluitvorming rondom projecten als het verzwaren van elektriciteitsnetten, de inrichting van nieuwe transformatorstations of het bouwen van elektriciteitshuisjes, is een nauwe samenwerking in een vroegtijdig stadium van groot belang. Dit geldt voor de overheden onderling, maar ook voor de betrokkenheid van andere relevante

---

[70] De Code Bestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken die bijdragen aan een goed samenspel tussen overheden, waarin zij hun krachten bundelen om zo maatschappelijke opgaven sneller, effectiever en democratisch gelegitimeerd aan te pakken.
[71] Het belang daarvan komt ook tot uitdrukking in het recente rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen, waarin wordt gepleit voor een nieuwe start op basis van gelijkwaardigheid, uitvoerbaarheid en respect voor ieders democratische rol.
[72] Zie eerder ook al de Klimaatbeschouwing van 3 maart 2025 over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035, punt 11b.
[73] VNG-inbreng voor debat netcongestie, 23 april 2026; Position paper IPO & VNG, 'Decentrale overheden belangrijk bij aanpak netcongestie', 27 november 2025; VNG-standpuntnotitie, 'Gemeenten in positie. Deskundigenbijeenkomst netcongestie', 23 september 2025.

stakeholders (ontwikkelaars, netbeheerders, bedrijven, omwonenden en andere belanghebbenden). Door gedeeld urgentiebesef, vroege betrokkenheid, het stimuleren van samenwerking en pragmatische parallellisering valt veel winst te behalen.[74] Dergelijke factoren zouden meer moeten worden betrokken bij de nadere invulling van de gebiedsgerichte en decentrale aanpak. Een snelle en effectieve besluitvorming kan vervolgens bijdragen aan het op korte termijn vervullen van de noodzakelijke randvoorwaarden voor verdere elektrificatie.

De Afdeling adviseert om in de Klimaat- en Energienota in te gaan op de manier waarop vorm zal worden gegeven aan de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden in de ontwikkeling van de beoogde decentrale en gebiedsgerichte aanpak van de klimaatopgave. Zij adviseert daarbij specifieke aandacht te besteden aan de taakuitvoering voor de decentrale overheden die daarbij komt kijken, mede in relatie tot de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen daarvoor.

f. *Gedragsaanpassing van alle betrokkenen*

Onderzoek wijst uit dat mensen bereid zijn om hun gedrag aan te passen voor een beter klimaat, vooral als duurzame keuzes lonen, als ze worden ondersteund in het maken van die keuzes en als ze op de hoogte zijn van (aantrekkelijke en realistische) alternatieven.[75] De overheid kan een sleutelrol spelen in het faciliteren en stimuleren van duurzame keuzes door de juiste randvoorwaarden te bieden en mensen goed te informeren over de voor- en nadelen van hun keuzes. Hierbij kan het helpen als beleid dat is bedoeld om gedragsverandering te realiseren niet alleen als nadelig, bemoeizuchtig of duur wordt ervaren, maar als ook duidelijk wordt dat de veranderingen kunnen leiden tot meer comfort (bijvoorbeeld tijdens een hete zomer of natte winter), kostenbesparing en een betere gezondheid.

Verschillende recente rapporten wijzen erop dat de bereidheid onder burgers slinkt om “offers te brengen”. Dit komt onder andere doordat ze het gevoel hebben dat de regering vaker naar de wensen van het bedrijfsleven luistert dan naar die van burgers. Om effectief in te kunnen zetten op gedragsverandering, zouden hele ketens in beweging moeten komen en moet zichtbaar worden

[74] Arcadis, ‘Vertrouwen in elkaar, sneller beslissen, anders omgaan met risico's. Succesvolle praktijkvoorbeelden uit de energietransitie’, 2 maart 2026, p. 38.
[75] WKR, ‘Aan de slag met gedrag! Duurzaam en adaptatiegedrag gemakkelijk én vanzelfsprekend maken’, februari 2026; en Nationaal Burgerberaad Klimaat, ‘Advies’, 1 december 2025. Zie ook IPCC-rapport ‘Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report’, 2022, hoofdstuk 5. In dit rapport wordt uiteengezet dat gedragsverandering een grote bijdrage kan leveren aan emissiereductie richting 2050.

gemaakt wie welke verantwoordelijkheden heeft en neemt.[76] Hetzelfde geldt voor de rechtvaardige verdeling van de kosten van de klimaataanpak (zie hiervoor punt 5c). Uit een recent rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) volgt dat een ruime meerderheid van de Nederlanders die verdeling nu niet als eerlijk ervaart, wat aan het maken van duurzame keuzes in de weg kan staan.[77]

De conceptnota en de transitiepaden koppelen het beoogde klimaat- en energiebeleid op verschillende punten aan "duurzaam gedrag". Ook wordt gedragsverandering in het Klimaatplan 2025-2025 als sleutelfactor gekwalificeerd. Daarnaast vermeldt de conceptnota dat het kabinet de helft overneemt van de voorstellen van het Nationale Burgerberaad Klimaat, dat zich heeft gebogen over de vraag "hoe we als Nederlanders eten, reizen en spullen gebruiken". Met een kwart van de voorstellen van het Burgerberaad gaat het kabinet nog aan de slag; in de volgende Klimaat- en Energienota zal hieraan opvolging worden gegeven.

De concretisering van gedragsverandering als sleutelfactor blijft echter tot deze punten beperkt. De conceptnota bevat verder alleen de algemene opmerking dat wordt gewerkt aan beleidsvoorstellen om een aantal duurzame keuzes logischer en makkelijker te maken. Het besef dat gedragsverandering nodig is, wordt bovendien niet vertaald naar beleid voor de verschillende sectoren. Daarmee worden belangrijke kansen gemist om de klimaatdoelstellingen via gedragsverandering te bereiken.

Voor zover de conceptnota ingaat op gedragsfactoren, gaat het bovendien vooral om duurzaam gedrag van burgers. Transformatief energie- en klimaatbeleid vraagt echter juist om gedragsverandering en verantwoordelijkheidsbesef van de gehele samenleving: de overheid, het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en organisaties. Zoals hiervoor toegelicht, is het voor de maatschappelijke acceptatie van klimaatmaatregelen van groot belang dat duidelijk zichtbaar is dat iedereen een stap zet. Ook overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen kunnen bijvoorbeeld inzetten op energiebesparing, verduurzaming van inkoop en bedrijfsvoering, vermindering van zakelijke mobiliteit (minder vliegen) en duurzame voedingskeuzes.

De overheid kan als *launching customer* op verschillende terreinen een belangrijk signaal afgeven en maatregelen treffen om groene vraag te stimuleren. In het Klimaatplan 2025 – 2035 wordt het belang van deze inzet onderkend en wordt vermeld dat de Rijksoverheid hierin een voorbeeldrol vervult.[78] In de conceptnota wordt echter niet toegelicht hoe aan die voorbeeldrol invulling wordt gegeven en wat de voornemens van het kabinet in dit verband zijn.

---

[76] WKR, 'Aan de slag met gedrag! Duurzaam en adaptatiegedrag gemakkelijk én vanzelfsprekend maken', februari 2026; en Nationaal Burgerberaad Klimaat, 'Advies', 1 december 2025.
[77] SCP, 'Klimaat en Samenleving 2026. Nederlanders over klimaat, energie, natuur en duurzaamheid', mei 2026.
[78] Klimaatplan 2025-2035, p. 35 en p. 103-104 (bijlage 7.3).

De Afdeling adviseert om in de uitwerking van de transitiepaden zichtbaar te maken welke concrete maatregelen worden genomen om gedragsverandering te stimuleren en te faciliteren, waarbij expliciet zichtbaar wordt gemaakt wat dat vraagt van alle verschillende betrokkenen (burgers, overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen). Hierbij adviseert zij ook om transparant en concreet inzicht te geven in de rol die de overheid voor zichzelf ziet weggelegd.

6. Afsluitende opmerkingen

Uit de KEV-ramingen komt naar voren dat de kans heel erg klein is dat de landelijke emissiereductiedoelstellingen voor 2030 zullen worden gehaald. Bovendien ligt Nederland nog ver uit koers om te voldoen aan de Europese doelverplichtingen voor 2040. Ook het halen van verschillende sectordoelen en andere specifieke doelen lukt niet goed. Daarbij komt dat er nog te weinig zicht is op concreet beleid gericht op de langere termijn (richting 2040 en vervolgens 2050).

De complexe klimaatopgave vraagt inmiddels om meer dan het optimaliseren van bestaande gedragswijzen en systemen. Dit houdt verband met de nog noodzakelijke en aanzienlijke emissiereductieslag, de structurele aard van de problematiek, de schaarste aan ruimte, arbeidskrachten, materialen en grondstoffen, en tot slot het benodigde perspectief voor de grote investeringen die worden gevraagd van huishoudens, bedrijven en instellingen.

De Afdeling adviseert daarom om de klimaat- en energieopgave consequent te benaderen als een systeemtransformatie en bij de verdere vormgeving van het klimaatbeleid en de transitiepaden de hiervoor weergegeven aanbevelingen te betrekken. De hele samenleving moet hierbij actief worden betrokken, omdat het van iedereen veel zal vragen – van burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties. Goede informatievoorziening en een begrijpelijk en eerlijk verhaal zijn dan noodzakelijk, net als oog voor zowel de kosten als de kansen.

De Afdeling realiseert zich dat het bereiken van klimaatneutraliteit een complexe opgave is. Om daar te komen zijn immers flinke stappen nodig op verschillende terreinen (technologisch, institutioneel, gedragsmatig). Als de klimaatproblematiek niet nú wordt aangepakt, lopen de kosten voor de samenleving op en dreigt afwenteling op de toekomstige generaties. Ook de geopolitieke ontwikkelingen laten zien dat de aanpak van de energietransitie urgent is. Hier liggen belangrijke kansen.

Hoe eerder wordt gezorgd voor het treffen van klimaatbestendige maatregelen, hoe beter onze energieonafhankelijkheid en onze weerbaarheid erdoor kan worden versterkt én hoe beter ons land uiteindelijk ook kan worden doorgeven aan toekomstige generaties. Een wenkend perspectief.

De vice-president van de Raad van State,