

No. W19.24.00242/IV

's-Gravenhage, 17 oktober 2024

Bij Kabinetsmissive van 30 augustus 2024, nr. DGKE-K / 86353203, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het concept van het Klimaatnota, met memorie van toelichting.

Samenvatting

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 Klimaatnota. 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.

Uit de cijfers van het PBL blijkt dat de ramingen er dit jaar slechter voor staan dan vorig jaar. Toen lagen de ramingen binnen een bandbreedte van 46 tot 57% op basis van vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. In de KEV wordt voor dit jaar een reductie voorzien van tussen de 45 en 52% op basis van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt. De KEV van dit jaar acht het 'heel erg onwaarschijnlijk' dat het nationale klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 wordt behaald. Er is minder dan 5% kans dat de klimaatdoelen worden gerealiseerd.

De kans op het halen van de indicatieve sectorale emissiedoelen wordt in de KEV voor de meeste sectoren erg klein geacht. In veel sectoren gaan de ontwikkelingen dus niet snel genoeg. In de industrie verloopt bijvoorbeeld de maatwerkeraanpak te traag. De landbouwsector blijft onverminderd problematisch waar het gaat om het halen van de klimaatdoelen. In de elektriciteitssector lijkt de ambitie van klimaatneutraliteit in 2035 onhaalbaar. Zo loopt de ontwikkeling van wind op zee vertraging op en vormt netcongestie een groot knelpunt in de verduurzaming van vraag en aanbod.

Omdat netcongestie een belangrijke belemmerende factor voor verduurzamingsinitiatieven vormt, zou de aanpak daarvan absolute prioriteit moeten hebben bij het verder vormgeven van het kabinetsbeleid op klimaatgebied, zowel in woord als in daad.

Ook waar het gaat om energiebesparing ligt Nederland niet op koers om de (Europese) doelen te halen. Wat betreft het aandeel hernieuwbare energie in het totale Europese verbruik wordt van Nederland een bijdrage van minimaal 39% verwacht. Volgens de ramingen in de KEV voor 2030 is de kans op het halen van dit doel heel erg klein. Ook op het vlak van energiebesparing en hernieuwbare energie moeten er dus nog de nodige stappen worden gezet.

AAN DE KONING

In de concept-Klimaatnota erkent de regering dat het niet waarschijnlijk is dat de bestaande klimaat- en energiedoelen kunnen worden gerealiseerd met het huidige beleid, ook niet inclusief het geagendeerde beleid. De regering acht het daarom van het grootste belang dat alles op alles wordt gezet om voortvarend uitvoering te geven aan de bestaande en de eerder aangekondigde maatregelen, met de aanpassingen uit het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma.

De regering heeft aangekondigd dat in het voorjaar zal worden besloten over alternatief beleid. Hoewel de regering zich daarmee bewust toont van de urgentie van het voeren van effectief klimaatbeleid, wijst de Afdeling op de risico's voor het behalen van de klimaatdoelen door de gemaakte keuzes in de concept-Klimaatnota, in samenhang gezien met het regeerprogramma. Zo wordt besloten tot uitstel of afstel van een aantal maatregelen waartoe door het vorige kabinet was besloten, wordt gekozen voor een beperking van ruimte voor wind op zee en op land en wordt een aantal subsidies afgeschaft of verminderd. Het is onzeker of het voor de voorjaarsbesluitvorming aangekondigde alternatieve beleid toereikend zal zijn en op tijd zal komen om de doelstellingen voor 2030 te halen.

De Afdeling adviseert om zo snel mogelijk effectieve maatregelen te nemen om de klimaatdoelen te halen.

1. Inleiding

De urgentie van de aanpak van klimaatverandering is groot en de gevolgen van klimaatverandering zijn wereldwijd, maar ook in Nederland steeds vaker merkbaar.¹ Het halen van Europese en nationale klimaatdoelstellingen is daarom van groot belang.

Op de vierde donderdag van oktober zendt de Minister voor Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) de in de Klimaatwet verankerde jaarlijkse Klimaatnota aan het parlement. Ter uitvoering van haar taak in de Klimaatwet brengt de Afdeling over het concept van de Klimaatnota deze beschouwing uit. Hierbij is voor de Afdeling het toetsingskader dat zij in 2019 heeft vastgesteld, leidend.²

Op een later moment zal de Minister voor KGG ook nog het op grond van de Klimaatwet vereiste vijfjaarlijkse Klimaatplan aan het parlement zenden. Ter uitvoering van haar taak in de Klimaatwet zal de Afdeling over het concept van het Klimaatplan later een aparte beschouwing uitbrengen.

¹ De klimaatproblematiek is voor het gehele Koninkrijk van belang, maar deze beschouwing heeft – net als de Klimaatwet en de Klimaatnota – alleen betrekking op het deel van het Koninkrijk in Europa en niet op de Caribische landen.

² Te raadplegen via [Toetsingskader - RvS klimaattoezicht \(raadvanstate.nl\)](https://www.raadvanstate.nl). Het toetsingskader bestaat uit vier onderdelen: klimaatdoelen, bestuurlijke- en uitvoeringsaspecten, economische afwegingen en juridische aspecten.

a. *Klimaatnota*

In de Klimaatnota legt de regering verantwoording af over het huidige klimaatbeleid en wordt teruggekeken 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 (PBL) in de klimaat- en energieverkenning (KEV).

b. *KEV 2024*

De Klimaatwet schrijft voor dat er jaarlijks door het PBL een KEV wordt uitgebracht, die zal verschijnen op de vierde donderdag van oktober.

De KEV 2024 is een uitgebreide KEV, zoals ook de KEV 2022 dat was. De ramingen voor het vastgestelde en voorgenomen beleid zijn in de KEV 2024 vergeleken met de KEV 2022, omdat die ook afzonderlijke ramingen hiervoor bevatte. De resultaten voor het geagendeerde beleid zijn vergeleken met de resultaten van de KEV 2023, waarin alle substantiële beleidswijzigingen in de drie beleidsvarianten, inclusief het geagendeerde beleid, bij elkaar zijn genomen en doorgerekend.³

In de KEV 2024 worden ramingen gegeven voor broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie voor de jaren 2030 en 2035. Ook is in deze KEV een doorkijk gegeven naar de mogelijke ontwikkelingen tot en met 2040. Terwijl in eerdere jaren in de KEV alleen werd gewerkt met bandbreedtes, is dit jaar in de KEV een kansenpercentage (tussen 5% en 95%) geïntroduceerd. Daarmee wordt de kans uitgedrukt dat een bepaalde energie- of klimaatdoelstelling wordt gehaald.⁴ De verschillende percentages, verdeeld over verschillende kansklassen, worden in de KEV aangeduid zoals hierna is weergegeven. Deze klimaatbeschouwing houdt dezelfde bewoordingen aan.

Kansklasse	Duiding	Alternatieve duiding
<5%	Heel erg onwaarschijnlijk	Heel erg kleine kans
5-20%	Erg onwaarschijnlijk	Erg kleine kans
20-40%	Onwaarschijnlijk	Kleine kans
40-60%	Even waarschijnlijk als onwaarschijnlijk	
60-80%	Waarschijnlijk	Grote kans
80-95%	Erg waarschijnlijk	Erg grote kans
>95%	Heel erg waarschijnlijk	Heel erg grote kans

c. *Hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma*

In juli van dit jaar is het nieuwe kabinet aangetreden. Al eerder, op 16 mei, is het Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 gepresenteerd, met daarbij een budgettaire

³ Met de beleidsvarianten wordt bedoeld het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid.

⁴ Zie paragraaf 1.3 van de KEV 2024 van 24 oktober 2024.

bijlage.⁵ Volgens dit hoofdlijnenakkoord zal worden vastgehouden aan bestaande klimaatafspraken, onder de voorwaarden dat deze “draagbaar, haalbaar en uitvoerbaar” zijn. Handelingsperspectief voor burgers en bedrijven wordt als cruciaal gezien. Als speerpunten van het klimaatbeleid worden genoemd het bereiken van energieonafhankelijkheid van onbetrouwbare landen, nadruk op een lagere energierekening voor lage en middeninkomens en MKB, en ondersteuning bij verduurzaming. Vermeld is dat er geen nieuwe “nationale koppen” op Europees beleid komen, terwijl de afbouw van fossiele subsidies voor de energievoorziening alleen op EU-niveau zou moeten plaatsvinden.

In het hoofdlijnenakkoord zijn voor de verschillende sectoren de afspraken tussen de coalitiepartijen over het te voeren kabinetsbeleid weergegeven. Zo is vermeld dat gaswinning op de Noordzee zal worden opgeschaald, dat de inzet van kernenergie zal worden vergroot en dat de plannen voor de grote industrie zoveel mogelijk zullen worden gecontinueerd. Wat betreft windenergie is vermeld dat windturbines zoveel mogelijk op zee in plaats van op land moeten komen, waarbij eerst wordt gekeken naar ruimte voor de visserij. Daarbij is ook vermeld dat woningbouw voorgaat boven wind op land bij concurrentie om de grond.

In het hoofdlijnenakkoord wordt daarnaast het voornemen uitgesproken om een aantal eerder aangekondigde maatregelen terug te draaien, zoals de verhoging van de CO₂-heffing en de voorgenomen verplichting (vanaf begin 2026) om bij het vervangen van een CV-verwarmingsketel een warmtepomp te installeren.

Deze afspraken uit het hoofdlijnenakkoord zijn bevestigd en nader uitgewerkt in het in september 2024 gepresenteerde regeerprogramma.⁶ Daarin worden onder meer de plannen voor de verschillende sectoren geschetst. Om groene groei in Nederland te realiseren, moet het volgens het programma aantrekkelijk blijven voor zowel bestaande als nieuwe bedrijven om in Nederland te investeren in verduurzaming. De maatwerkaanpak speelt daarbij een belangrijke rol.

Het kabinet ziet blijkens het regeerprogramma een sleutelrol weggelegd voor kernenergie in een duurzaam en robuust energiesysteem. Het voornemen is om, aanvullend op de eerder gezette stappen voor de realisatie van twee nieuwe kerncentrales, nog twee extra kerncentrales te realiseren, en daarnaast de mogelijkheden voor meerdere kleine centrales (Small Modular Reactors (SMR's)) te onderzoeken. Volgens het regeerprogramma wordt het perceel kernenergie van het Klimaatfonds met € 9,5 miljard verhoogd tot € 14,5 miljard. Het budget voor het Klimaatfonds voor de ontwikkeling van batterijen en groene waterstof wordt (naar rato van het huidige budget) verlaagd met € 1,2 miljard.

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36471 nr. 37; Zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D19455> en <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D19454>.

⁶ Zie [Regeerprogramma \(overheid.nl\)](https://www.regering.nl/documenten/programma-regeren).

In het regeerprogramma is een aparte paragraaf opgenomen over netcongestie. Het kabinet geeft aan stevig regie te willen voeren op netcongestieproblemen en het toekomstbestendig maken van het elektriciteitsnet.

Hoewel het regeerprogramma van recenter datum is en een aantal nadere uitwerkingen bevat van het hoofdlijnenakkoord, maakt de Afdeling hierna op een aantal punten toch melding van het hoofdlijnenakkoord. Reden hiervoor is dat het regeerprogramma, op een enkele uitzondering na, niet kon worden verwerkt in de KEV, terwijl het PBL daarin wel de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord heeft betrokken die voldoende aanknopingspunten voor doorrekening bieden. In enkele gevallen zijn die maatregelen meegenomen als voorgenomen beleid. Enkele andere in het hoofdlijnenakkoord gepresenteerde voorstellen zijn in de KEV betrokken als geagendeerd beleid, voor zover daarvan een effectinschatting kon worden gemaakt.⁷

d. *Europese context*

In juli 2021 heeft de Europese Commissie het Fit for 55-pakket gepresenteerd, bestaande uit een groot aantal voorstellen om nieuwe en bestaande regelgeving in lijn te brengen met de Europese klimaat- en energiedoelstellingen. In het kader daarvan zijn verschillende richtlijnen vastgesteld die implementatie behoeven in het nationale recht.

Onder meer de Energie Efficiëntie Richtlijn (EED) moet uiterlijk op 11 oktober 2025 worden geïmplementeerd. Dat implementatietraject loopt momenteel.⁸

Dit geldt ook ten aanzien van de herziene richtlijn van het Europees Parlement en de Raad voor de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen (RED III), waarvan de uiterste implementatiedatum op 21 mei 2025 verstrijkt. De herziene richtlijn bevat nieuwe streefcijfers voor hernieuwbare energie voor gebouwen, industrie, verwarming, koeling en vervoer. De herziene richtlijn voorziet ook in een aanscherping van de duurzaamheidscriteria voor het gebruik van biomassa. Daarnaast is voorzien in versnelling van vergunningprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie. Deze herziene richtlijn zal gefaseerd worden geïmplementeerd in het nationale recht.

Op grond van de Europese Klimaatwet moet met het oog op de verwezenlijking van klimaatneutraliteit in 2050 voor de EU een klimaatdoelstelling voor 2040 worden vastgesteld.⁹ Op 6 februari 2024 publiceerde de Europese Commissie een

⁷ Zie tabel 1.3 en tabel 1.4 in hoofdstuk 1 van de KEV, met vermelding van de belangrijkste wijzigingen in het geagendeerde beleid, zowel met effectinschatting als zonder effectinschatting.

⁸ Zie p. 7 van de concept-Klimaatnota.

⁹ Verordening 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit ("Europese klimaatwet"), Pb 2021 L 243/1.

mededeling over de klimaatdoelstelling in 2040.¹⁰ De aanbeveling houdt in dat het EU-klimaatdoel voor 2040 moet uitkomen op 90% netto broeikasgasemissiereductie ten opzichte van het niveau van 1990. De mededeling bevat ook een aantal randvoorwaarden voor het beleid dat nodig is om de 90%-doelstelling te halen. In deze aanbeveling heeft de Commissie rekening gehouden met een advies van de EU Wetenschappelijke Klimaatraad uit 2023, waarin is geadviseerd een doel voor 2040 van netto 90 tot 95% reductie ten opzichte van 1990 op te nemen.

Ook op het rechterlijke vlak gebeurt er het nodige. Op 9 april 2024 deed het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraak in de zaak *KlimaSeniorinnen t. Zwitserland*.¹¹ In deze uitspraak heeft het EHRM op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een aantal verplichtingen geformuleerd om (de gevolgen van) klimaatverandering te bestrijden. Op grond van artikel 8 van het EVRM moeten verdragsstaten effectieve bescherming bieden tegen negatieve effecten van klimaatverandering voor (de kwaliteit van) het leven, de gezondheid en het welzijn van mensen. Dit betekent volgens het Hof dat staten maatregelen moeten treffen én moeten toepassen die de bestaande en mogelijk onomkeerbare toekomstige effecten van klimaatverandering kunnen mitigeren.¹² Het Hof heeft daartoe een aantal richtinggevende aanwijzingen geformuleerd.¹³

De Afdeling maakt in de hierna volgende paragrafen een aantal adviesopmerkingen. Zij verzoekt de regering om in de Klimaatnota inzicht te geven in de doorwerking daarvan in de Klimaatnota.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 6 februari 2024, COM(2024) 63 final.

¹¹ EHRM (GK) 9 april 2024, nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0904JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*).

¹² *KlimaSeniorinnen*, paragraaf. 544-545.

¹³ In het bijzonder moeten staten ervoor zorgen dat een toename van uitstoot van broeikasgassen en een verdere stijging van de gemiddelde temperatuur wordt voorkomen als die uitstoot en stijging zodanig zouden zijn dat zij ernstige en onomkeerbare gevolgen kunnen hebben voor grondrechten (paragraaf 546). In de tweede plaats benadrukt het Hof dat – ook met het oog op de belangen van toekomstige generaties – onmiddellijk actie moet worden ondernomen en adequate middellangetermijndoelen moeten worden bepaald. Deze doelen moeten onderdeel gaan uitmaken van het nationale wettelijke raamwerk waarin de andere maatregelen kunnen worden geplaatst (paragraaf 549). Daarbij moeten staten volgens het EHRM (a) algemene maatregelen treffen waarin een concreet moment wordt bepaald voor het bereiken van CO₂-neutraliteit of vergelijkbare targets worden vastgesteld voor vermindering van uitstoot van broeikasgassen; (b) onmiddellijke reductiedoelstellingen formuleren voor uitstoot van broeikasgassen en de manier waarop deze kunnen worden gerealiseerd; (c) bewijs leveren van het voldoen aan de gestelde doelstellingen; (d) de reductiedoelen steeds bijstellen op basis van het best beschikbare bewijs; en (e) vlot en op een passende en consistente manier handelen (paragraaf 550). Het Hof zal in toekomstige klimaatzaken steeds in algemene zin beoordelen of aan deze eisen is voldaan.

Leeswijzer

In paragraaf 2 van deze beschouwing wordt ingegaan op de doelrealisatie. Daarbij zal aan de hand van de cijfers in de KEV 2024 de stand van zaken worden geduid met betrekking tot het halen van de nationale klimaatdoelen, met ook een duiding per sector. Tevens wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de doelstellingen in het kader van de Effort Sharing Regulation (ESR), net als aan de doelrealisatie voor energiebesparing en hernieuwbare energie. In paragraaf 3 worden algemene knelpunten en aandachtspunten besproken. Paragraaf 4 gaat over tussendoelen. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de verhouding tussen de Klimaatnota en de Energienota. Ten slotte wordt in paragraaf 6 aandacht geschonken aan de interactie van klimaatbeleid met de samenleving.

2. 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. In deze paragraaf wordt aan de hand van de emissiecijfers van het PBL in de KEV 2024 (**tabel 1**) nagegaan of de wettelijke klimaatdoelstelling voor 2030 in zicht is, met, waar mogelijk, een doorkijk naar 2035 en 2040. De Afdeling bespreekt hierna de nationale broeikasgasemissiecijfers en de betekenis daarvan. Daarbij krijgen ook de verschillende sectoren aandacht. De Afdeling gaat vervolgens ook in op de ESR-doelen en de doelen die gelden voor energiebesparing en hernieuwbare energie. Aan de hand van deze bespreking benoemt de Afdeling een aantal knelpunten in de uitvoering van het klimaatbeleid.

Tabel 1. Emissies van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalenten, met ramingen voor 2030 en 2035 (bron: PBL, KEV 2024)

Sector	Indicatieve restemissie 2030	2024 Vastgesteld en voorgenomen beleid voor 2030 (Bandbreedte)	2024 Vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid met inschatting voor 2030	2024 Vastgesteld en voorgenomen beleid voor 2035 (Bandbreedte)	2024 Vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid met inschatting voor 2035
Elektriciteit	13,0	12,9 (9,6 – 19,9)	10,2 – 20,4	7,9 (4,6 – 16,2)	4,9 – 16,4
Industrie	29,1	38,5 (33,3 – 42,5)	32,1 – 41,3	36,6 (26,4 – 38,8)	24,6 – 37,2
Gebouwde Omgeving	13,2	15,6 (12,6 – 18,2)	11,6 – 17,3	13,4 (10,9 – 16,2)	9,9 – 15,2
Mobiliteit	21,0	23,2 (20,6 – 25,4)	21,1 – 25,9	18,1 (15,2 – 21,1)	15,7 – 21,5
Landbouw	17,9	22,0 (20,0 – 24,7)	20,7 – 25,5	20,2 (18,4 – 22,8)	19,1 – 23,8
Landgebruik	1,8	4,8 (4,7 – 5,3)	4,3 – 5,1	4,5 (4,0 – 4,9)	3,6 – 4,7
Totaal	93	117 (110 – 127)	109 – 126	101 (89,1 – 110)	87,6 – 109
%		48,7 (44,4 – 51,8)	44,7 – 52,1	55,8 (51,9 – 60,9)	52,3 – 61,6

a. *Betekenis van de cijfers – nationale broeikasgasemissies*

Volgens de KEV zullen de nationale emissies van broeikasgassen naar verwachting tot en met 2030 dalen en met het vastgestelde en voorgenomen beleid uitkomen op 117 [110 – 127] Mton CO₂-equivalenten. Wanneer ook het geagendeerde beleid wordt meegenomen waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, liggen deze waarden tussen 109 en 126 Mton CO₂-equivalenten. Dat is een reductie van 45 tot 52% ten opzichte van 1990. Deze reductie ligt daarmee lager dan de wettelijke streefwaarde van 55% emissiereductie in 2030.

Met het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, is de kans op het halen van de wettelijke doelstelling van 55% volgens de KEV kleiner dan 5%. Daarmee is het volgens de KEV heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel wordt bereikt. Om 50% kans te hebben op het halen van het wettelijke reductiedoel voor 2030 is 16 Mton extra CO₂-reductie nodig; om 95% kans hierop te hebben moet 24 Mton extra CO₂-reductie worden gerealiseerd.

De daling in nationale emissies van broeikasgassen zet volgens de KEV door richting 2035. Met het vastgestelde en voorgenomen beleid wordt de emissie in 2035 geraamd op 101 [89,1 – 110] Mton CO₂-equivalenten, wat een reductie is van ongeveer 56% ten opzichte van 1990. Met het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, is het mogelijk dat de emissie in 2035 uitkomt tussen 87,6 en 109 Mton CO₂-equivalenten.¹⁴

Uit de KEV kan worden afgeleid dat de broeikasgasemissies naar verwachting in bijna alle sectoren na 2035 verder zullen dalen. In de KEV wordt er echter op gewezen dat er nog onvoldoende Europees en nationaal beleid is dat past bij de benodigde grote emissiereductie richting 2040.

b. *Kabinetsovoornemens in verband met doelrealisatie*

In de concept-Klimaatnota wordt erkend dat het niet waarschijnlijk is dat de bestaande klimaat- en energiedoelen kunnen worden gerealiseerd met het tot dusver gevoerde beleid.¹⁵ Het achterlopen op de doelen speelt het meeste in de sectoren landbouw en industrie, zo staat in de concept-Klimaatnota.¹⁶

Aangezien met de bestaande afspraken de doelen naar verwachting niet zullen worden gehaald, zal de regering in het voorjaar besluiten over alternatief beleid.¹⁷ Daarbij kijkt de regering ook naar extra inspanningen om bestaande belemmeringen weg te nemen, randvoorwaarden te versterken en een gelijk speelveld (onder meer voor energiekosten) te bevorderen. De regering vindt het

¹⁴ Zie paragraaf 2.1 van de KEV over de nationale ontwikkelingen in broeikasgasemissies.

¹⁵ Zie p. 5 en 6 van de concept-Klimaatnota.

¹⁶ Zie p. 6 van de concept-Klimaatnota, bovenaan.

¹⁷ Zie p. 6 van de concept-Klimaatnota.

van het grootste belang dat alles op alles wordt gezet om voortvarend uitvoering te geven aan de bestaande en de eerder aangekondigde maatregelen, met de aanpassingen uit het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma.

Ook zal volgens de regering in de verschillende sectoren moeten worden gezien hoe de onzekerheid rondom het realiseren van de doelstellingen kan worden verkleind, door het geven van de juiste prikkels aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een mix van subsidiëren, normeren en beprizen.

c. *Toetsing door de Afdeling*

De ramingen in de KEV 2024 laten op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid een kleine verbetering zien vergeleken met die van de KEV 2022. In de KEV 2024 wordt ten opzichte van 1990 een reductie voorzien van tussen 44 en 52%, terwijl de percentages in de KEV 2022 tussen 39 en 50% lagen. Een vergelijking met de KEV 2023 op basis van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid laat juist een slechter beeld zien.

In de KEV 2023 lagen de ramingen binnen een bandbreedte van 46 tot 57% op basis van vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. In de KEV 2024 wordt op basis van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, een reductie voorzien van tussen de 45 en 52%. De kans op het halen van de nationale doelstelling voor 2030 komt uit op minder dan 5%. Daarmee is het volgens de KEV van dit jaar heel erg onwaarschijnlijk dat het doel wordt gehaald.

In de KEV is een aantal maatregelen uit hoofdlijnenakkoord doorgerekend die negatieve effecten zullen hebben voor het klimaat. Dit betreffen onder meer de reductie van het budget voor het klimaatfonds met € 1,2 miljard (deze heeft met name effect op groene waterstof), het terugdraaien van de verhoging van de 3e, 4e en 5e schijf van de energiebelasting op aardgas, de verlaging van de 1e en 2e schijf van de energiebelasting op aardgas, het terugdraaien van de aangekondigde verhoging van de CO₂-heffing, het afschaffen van de salderingsregeling voor kleinverbruikers per 2027, het schrappen van de verplichting tot installatie van warmtepompen bij vervanging van een verwarmingsketel vanaf begin 2026 en het terugdraaien van de afbouw van de huidige derogatie van de Nitraatrichtlijn.¹⁸

Gelet ook op de in de KEV gegeven ramingen voor 2035 kan – globaal bekeken – worden geconstateerd dat Nederland vijf jaar achter loopt op de planning om de doelen voor 2030 te halen. Vorig jaar al achtte de Afdeling het allerm minst zeker dat de doelstellingen uit de Klimaatwet zouden worden gehaald. Dit jaar is het beeld zelfs nog verslechterd. Daarom is er opnieuw aanleiding om te waarschuwen voor (verdere) vertragingen.

¹⁸ Zie hoofdstuk 'Bevindingen' in de KEV.

De Afdeling ziet als risico dat de aangekondigde maatregelen onvoldoende zullen zijn om de voor 2030 en daarna gestelde doelen te realiseren. Zij wijst in dat verband bijvoorbeeld op het uitstellen of afstellen van een aantal maatregelen waartoe het vorige kabinet heeft besloten, op het beperken van ruimte voor wind op zee en op land en op het afschaffen of verminderen van een aantal subsidies.

De Afdeling merkt daarop op dat het de vraag is af of het door de regering voor de voorjaarsbesluitvorming aangekondigde alternatieve beleid toereikend zal zijn en op tijd zal komen om de doelstellingen voor 2030 te kunnen halen. Zij adviseert daarom de maatregelen zo snel mogelijk concreet uit te werken en daarbij niet alleen te sturen op het alsnog behalen van deze doelstellingen voor 2030, maar daarnaast ook verder vooruit te kijken naar het bereiken van de uiteindelijke klimaatdoelstellingen voor 2050.

De Afdeling adviseert om zo snel mogelijk uiteen te zetten welke effectieve maatregelen zullen worden genomen om alsnog de klimaatdoelen te halen.

2.1 Duiding doelrealisatie per sector

In de concept-Klimaatnota wordt ingegaan op de voortgang in de sectoren en de resterende emissies per sector in 2030. De Afdeling maakt naar aanleiding daarvan hierna per sector enkele opmerkingen.

a. Elektriciteit

Het restemissiedoel voor de elektriciteitssector is 13 Mton in 2030. De emissies voor 2030 zijn in de KEV op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid geraamd op 12,9 [9,6 – 19,9] Mton CO₂-equivalenten. Uitgaande van het vastgestelde en voorgenomen beleid is de kans op het behalen van het indicatieve restemissiedoel voor 2030 volgens de KEV ongeveer 35%. Wanneer ook het geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt wordt meegenomen, wordt in 2030 een emissie van tussen 10,2 en 20,4 Mton verwacht. De kans op het halen van het indicatieve sectordoel voor de elektriciteitssector voor 2030 wordt in de KEV, uitgaande van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid met effectinschatting, ongeveer 30% geacht.¹⁹ De weergegeven percentages betekenen dat er een kleine kans is dat het doel wordt gehaald.

Richting 2035 dalen de emissies volgens de KEV naar verwachting, op basis van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid met inschatting, verder naar een niveau tussen 4,9 en 16,4 Mton, met een gemiddelde waarde van 7,9 Mton.

De emissies in deze sector zijn onzeker, omdat de uitstoot van de in Nederland geproduceerde stroom wordt geschat, onafhankelijk van waar deze gebruikt wordt. Voor geïmporteerde elektriciteit wordt de bijbehorende CO₂-emissie niet

¹⁹ Zie p. paragraaf 4.1 van de KEV over de elektriciteitssector.

meegeteld voor Nederland.

Klimaatneutraliteit in elektriciteitssector in 2035 niet in zicht

Volgens de concept-Klimaatnota is het streven erop gericht om in deze sector in 2035 klimaatneutraliteit te behalen.²⁰ De ramingen in de KEV laten zien dat deze doelstelling ver buiten bereik blijft. Er ligt voor deze sector dus nog een flinke opgave om dit doel alsnog binnen bereik te brengen.

Voor een klimaatneutrale elektriciteitssector is het onontkoombaar dat de ontwikkeling van hernieuwbare energie wordt opgeschaald. Het vinden van nieuwe zoekgebieden voor wind op land verloopt op dit moment echter moeizaam, onder meer door onzekerheid over hoe nieuwe landelijke windturbinennormen zullen komen te luiden.²¹ Ook sluit de passage in het regeerprogramma dat windturbines zoveel mogelijk op zee moeten komen niet goed aan bij de omvang van de opgave voor hernieuwbare energie, die noopt tot zowel extra wind op zee als extra wind op land. De Afdeling adviseert hierover de nodige duidelijkheid te creëren.

De verdere ontwikkeling van wind op zee is met onzekerheden omgeven. Zo is er in toenemende mate druk op het gebruik van de Noordzee. In de concept-Klimaatnota wordt opgemerkt dat er, naast voor windparken, ook plaats moet zijn voor visserijactiviteiten, scheepvaartroutes, aanwezigheid van maritiem erfgoed, gaswinning, CO₂-opslag en militaire oefeningen.²² Verder moeten infrastructurele voorzieningen een plek krijgen.

Daarnaast is in het regeerprogramma vermeld dat bij het inpassen van nieuwe windenergiegebieden eerst zal moeten worden gekeken naar ruimte voor de visserij. Bij dit alles moet ook rekening worden gehouden met veiligheidsaspecten en potentieel nadelige gevolgen voor de natuur. Al deze belangen moeten worden betrokken bij de besluitvorming over ruimtelijke inrichting van de Noordzee en de ontwikkeling van wind op zee. Het is zaak om duidelijke regie te voeren om alle bestaande en voorgenomen nieuwe ontwikkelingen op de Noordzee in goede banen te leiden, zonder dat dit afbreuk doet aan de ambitie om zodanig te investeren in wind op zee dat de klimaatdoelen kunnen worden gehaald.

In de concept-Klimaatnota is vermeld dat met de huidige planning wordt verwacht dat rond 2032 de volledige 21 GW aan windenergie, die gepland is binnen de huidige routekaart voor wind op zee, zal zijn gerealiseerd. Daarna zijn de streefdoelen voor 2040 en 2050 respectievelijk 50 GW en 70 GW. Vermeld is echter ook dat bij de concrete uitwerking van de ontwikkeling van wind op zee rekening zal moeten worden gehouden met uitdagingen in de uitvoering, zoals krapte in de toeleveringsketen of tegenvallende vraagontwikkeling.²³ Gelet ook op

²⁰ Zie p. 17 van de concept-Klimaatnota.

²¹ Een concept-regeling hierover is inmiddels in consultatie geweest.

²² Zie p. 20 van de concept-Klimaatnota.

²³ Zie p. 20 van de concept-Klimaatnota.

de hiervoor gemaakte opmerkingen doet dit de vraag rijzen hoe deze ambitieuze planning zal worden waargemaakt. De Afdeling adviseert meer inzicht hierin te geven.

Rol van kernenergie in de elektriciteitsmix

In de concept-Klimaatnota wordt steun uitgesproken voor een groter aandeel van kernenergie in de energiemix.²⁴ Hoe dit concreet wordt ingevuld, blijft in de concept-Klimaatnota onduidelijk. De regering heeft aangekondigd door te zullen gaan met voorbereidingen voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales. Het zet tevens in op de bouw van twee extra kerncentrales, en wil, mits het veilig kan, de kerncentrale in Borssele langer open houden. Ook wordt de potentie van Small Modular Reactors (SMR's) verkend met een SMR-programma.²⁵

In het regeerprogramma is het voornemen vermeld om de financiële bijdrage uit het Klimaatfonds voor de ontwikkeling van kernenergie met € 9,5 miljard te verhogen tot een totaal van € 14,5 miljard. De Afdeling adviseert te verduidelijken in welke mate en op welke manier deze middelen zullen bijdragen aan het beleidsvoornemen om vier nieuwe kerncentrales te realiseren.

Kerncentrales hebben als onderdeel van de energiemix voor- en nadelen. Zoals gesteld in de concept-Klimaatnota bieden ze een vorm van weersonafhankelijk, CO₂-vrij, regelbaar vermogen, en dragen ze in Nederland bij aan een diverse elektriciteitsmix.²⁶ Daar staat tegenover dat kerncentrales een relatief lange bouwtijd en een relatief hoge prijs per MWh kennen.²⁷ Naarmate er meer nadruk komt te liggen op de rol van kerncentrales als regelbaar vermogen, zal dit de relatief hoge prijs per MWh verder opstuwten.²⁸ Productie-installaties die veel open afregelen, moeten hun totale kosten terugverdienen over een kleiner volume aan geproduceerde elektriciteit dan wanneer zij het gehele jaar baseload elektriciteit kunnen produceren, wat bijdraagt aan een hogere prijs per MWh.

De lange bouwperiode maakt het bovendien onwaarschijnlijk dat de kerncentrales een bijdrage zullen leveren aan het halen van het doel van een CO₂-neutrale elektriciteitssector in 2035. Aan het behalen van het in de Klimaatwet geformuleerde doel voor 2030 levert de bouw in ieder geval geen bijdrage. Voor de twee nieuwe kerncentrales met vermogens tussen 1 en 1,7 GW wordt namelijk uitgegaan van ingebruikname in 2035, zodat deze centrales pas daarna een CO₂-neutrale bijdrage kunnen leveren aan de elektriciteitsvraag.²⁹

²⁴ Zie p. 22 en 23 van de concept-Klimaatnota.

²⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 32 645, nr. 123.

²⁶ Zie p. 22 van de concept-Klimaatnota.

²⁷ Zie *Verkenning ontwikkeling CO₂-vrije flexibele Energietechnieken*, CE Delft, juni 2020, [Verkenning ontwikkeling CO₂-vrije flexibele energietechnieken - CE Delft](#)

²⁸ Regelbaar vermogen houdt in dat de productie-installaties op afroep meer of minder elektriciteit kunnen produceren, bijvoorbeeld om te helpen het elektriciteitssysteem te balanceren of om congestiediensten te leveren.

²⁹ Zie Kamerstukken II, 2022/23, 32645, nr. 116; zie tevens Kamerstukken II, 2023/24, 32645, nr. 121.

Over SMR's is in een Kamerbrief van 22 maart 2024 het volgende te lezen: *“Naast bouw en vergunningverlening spelen er meer aspecten een rol bij de daadwerkelijke realisatie van een SMR. Om die reden lijkt het onwaarschijnlijk dat SMR's dit decennium al op grote schaal commercieel beschikbaar zullen zijn.”*³⁰ In deze Kamerbrief wordt de verwachting uitgesproken dat realisatie van SMR's pas in 2040 in Nederland mogelijk is.

Het is in het licht van het voorgaande de vraag of het verschuiven van financiële middelen ten faveure van de ontwikkeling van kernenergie opweegt tegen het wegnemen van middelen voor andere noodzakelijke maatregelen die op kortere termijn kunnen worden getroffen om de doelstellingen voor de elektriciteitssector te bereiken.³¹ Een voorbeeld hiervan is het verlagen van het budget voor de ontwikkeling van onder meer batterijen.

Onduidelijk is bovendien hoe de regering de publiek-private samenwerking ter ondersteuning van de bouw van de vier kerncentrales vorm wil geven. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, kan een overheidsbelang in productie-installaties gevolgen hebben voor het functioneren van de elektriciteitsmarkt. Een overheidsdeelname in deze markt zou de investeringsbereidheid van overige marktdeelnemers kunnen beïnvloeden.

De Afdeling adviseert daarom meer inzicht te geven in hoe de regering het tijdspad voor zich ziet voor de uitbreiding van inzet van kernenergie en toe te lichten hoe het extra ondersteunen van kernenergie zich verhoudt tot het behalen van de doelstellingen voor de elektriciteitssector, in het bijzonder die van een CO₂-neutrale elektriciteitssector in 2035. Daarbij adviseert de Afdeling te verduidelijken welke invloed de verschuiving van financiële middelen richting kernenergie heeft op het halen van het sectordoel van 2035. Tevens adviseert de Afdeling om een grondige analyse in het Klimaatplan op te nemen van de wijze waarop de ontwikkeling van kerncentrales van overheidswege zal worden ondersteund en welke mogelijke gevolgen dit zal hebben op het functioneren van de elektriciteitsmarkt.

b. Industrie

Het doel voor de industriesector is 29,1 Mton restemissies in 2030. Op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid dalen de emissies volgens de KEV tot 38,5 [33,3 – 42,5] Mton in 2030 en tot 36,6 [26,4 – 38,8] Mton in 2035. Wanneer ook het geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt wordt meegenomen, wordt een emissie verwacht van 32,1 tot 41,3 Mton in 2030 en van 24,6 tot 37,2 Mton in 2035. De kans op het behalen van het indicatieve restemissiedoel in 2030 wordt bij beide berekeningswijzen minder dan 5% geacht, waarmee het heel erg onwaarschijnlijk is dat het doel wordt gehaald.

³⁰ Zie Kamerstukken II, 2023/24, 32 645, nr. 123.

³¹ Zie p. 65 van het Regeerprogramma.

Volgens de KEV zullen de emissies in deze sector richting 2040 onder invloed van de ETS1-prijs nog licht verder dalen. Er is echter veel onzekerheid over de verwachte emissies in 2040. Volgens de KEV is de veronderstelde ETS1-marktprijsontwikkeling onvoldoende om in 2040 op de veronderstelde nul-emissies uit te komen.³²

In de KEV 2024 wordt een kleinere emissiereductie in 2030 geschat vergeleken met de KEV 2023. Deze reductie is het gevolg van uitstel en vertraging van projecten bij de 15 grootste uitstoters (top-15 bedrijven).

Maatwerkeraanpak levert te weinig concreets op

Voor de grootste industriële bedrijven is met het oog op het behalen van de sectordoelstellingen een belangrijke rol weggelegd voor de maatwerkeraanpak, die volgens het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma zal worden gecontinueerd en mogelijk zelfs verder zal worden uitgebreid.

Bij de huidige stand van zaken zijn er 11 Expressions of Principles (EoP's), terwijl met één bedrijf (Nobian) een Joint Letter of Intent (JLoI) is afgesloten.³³ Bindende maatwerkafspraken zijn momenteel nog niet gemaakt.³⁴ De concept-Klimaatnota wekt de indruk dat er schot zit in de maatwerkbenadering,³⁵ maar de Afdeling kan zich niet aan de indruk onttrekken dat deze – door de jaren heen – te weinig voortgang laat zien. Er lijkt veeleer stagnatie dan vooruitgang te zijn. Of de

³² Zie paragraaf 4.2 van de KEV over de sector industrie.

³³ Zie p. 5 van de concept-Klimaatnota. Zie ook de meest recente Kamerbrief van 18 maart 2024 over de voortgang van de maatwerkafspraken. Op p. 5 t/m 10 van deze brief wordt de actuele stand van zaken geschetst.

[Kamerbrief voortgang maatwerkafspraken verduurzaming industrie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³⁴ De EoP is een eerste, noodzakelijke stap richting de uiteindelijke bindende maatwerkafspraken. In een EoP worden onder andere de ambities voor de noodzakelijke verduurzamingsslag, de verbetering van de leefomgeving van het bedrijf en de scope van het maatwerktraject omschreven. In een EoP worden geen juridisch afdwingbare verplichtingen aangegaan. Na ondertekening van een EoP worden de op hoofdlijnen uitgesproken ambities en daarmee samenhangende projecten concreter en gedetailleerder uitgewerkt in een JLoI. Daarin staan onder meer inspanningsverplichtingen. Dit zijn juridisch afdwingbare verplichtingen, maar geen (financiële) resultaatsverplichtingen. Na ondertekening van een JLoI wordt deze, bijvoorbeeld in het kader van financiering, uitvoering en monitoring en borging van de afspraken, uitgewerkt in bindende maatwerkafspraken, waarmee juridisch afdwingbare verplichtingen worden aangegaan. Het kan daarbij gaan om verschillende soorten bindende maatwerkafspraken en verplichtingen, die ook van karakter en in hardheid kunnen verschillen. Dit hangt mede af van onder meer de aard, de tijdhorizon en de omstandigheden van de verscheidene projecten.

Zie hierover nader: [Kamerbrief over voortgang maatwerkafspraken september 2023 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³⁵ Vergelijk de opmerking halverwege p. 5 van de concept-Klimaatnota dat er "al" 11 Expressions of Principles en een Joint Letter of Intent zijn getekend.

maatwerkeraanpak daadwerkelijk een effectief instrument is, zal in de praktijk nog moeten blijken.

De Afdeling adviseert om zoveel mogelijk te bevorderen dat het maatwerktraject met een aantal grote bedrijven succesvol wordt doorlopen, resulterend in concrete, bindende maatwerkafspraken.

Onzekerheid en randvoorwaarden

Bedrijven staan voor belangrijke duurzame investeringsbeslissingen en moeten op tijd weten waar ze aan toe zijn. Het bedrijfsleven hecht groot belang aan continuïteit van beleid en regels. Op dit moment lopen bedrijven echter geregeld aan tegen onduidelijkheid over de randvoorwaarden, in het bijzonder wat betreft de toegang tot infrastructuur, passende regelgeving en het tijdig kunnen beschikken over benodigde vergunningen.³⁶ Het ontbreekt bedrijven vaak aan de gewenste duidelijkheid over wat er wel en niet haalbaar is in de verduurzamingsplannen.³⁷ Dit leidt tot vertraging in de doelrealisatie.

Door middel van het in 2023 gestarte Nationaal Programma Verduurzaming Industrie en aangestelde clusterregisseurs wordt volgens de concept-Klimaatnota ingezet op de verdere realisatie van randvoorwaarden om de tijdige verduurzaming van de industrie te realiseren. Ook lopen er volgens de concept-Klimaatnota verschillende initiatieven om vergunningsprocedures te versnellen.³⁸

Initiatieven om te komen tot versnelling van vergunningsprocedures zijn op zichzelf nuttig. Een daadwerkelijke versnelling van procedures is daarmee echter nog niet gegarandeerd. Een onderbelicht aspect hierbij is bijvoorbeeld of vergunningverlenende instanties wel beschikken over voldoende capaciteit en expertise om tot versnelling te kunnen komen, gegeven ook de ingewikkeldheid van de vraagstukken waarvoor men zich geplaatst ziet. Bovendien heeft ook de rechter te maken met overbelasting, wat eveneens kan leiden tot verdere vertraging.

Ook (plotselinge) wijzigingen in beleid- en regelgeving hebben een sterk nadelige invloed op de investeringsbereidheid van bedrijven. Steeds wijzigend, onvoorspelbaar beleid moet zoveel mogelijk worden voorkomen, net als onduidelijkheden en tegenstrijdigheden tussen regels. Stabiele en samenhangende regelgeving moet een voortdurend punt van aandacht zijn voor de regering.

Industrie heeft last van hoge elektriciteitsnettarieven

In de concept-Klimaatnota wordt terecht gesignaleerd dat de hoge elektriciteitsprijzen voor de industrie een belangrijke rem vormen op plannen om

³⁶ Zie p. 29 en 30 van de concept-Klimaatnota.

³⁷ Zie de Speelveldtoets 2024, [Speelveldtoets 2024 \(nieuwe versie\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

³⁸ Zie p. 32 van de concept-Klimaatnota.

te verduurzamen. De prijzen zijn in Nederland een stuk hoger vergeleken met die in omringende landen als Duitsland en Frankrijk. De regering acht het van belang dat omwille van het gelijke speelveld de energiekosten (bestaande uit onder andere de nettarieven en de prijs voor de levering van energie) niet significant uit de pas lopen met die van buurlanden, zodat Nederlandse bedrijven kunnen concurreren met het buitenland.³⁹

De hoge kosten in Nederland hebben te maken met de hoge elektriciteitsnettarieven voor grootverbruikers. Andere landen geven verregaande steun voor verduurzamingsinvesteringen en hanteren een andere verdeling van de nettarieven, waardoor het gelijke speelveld onder druk staat.⁴⁰

Concrete maatregelen om deze problematiek het hoofd te bieden, worden in de concept-Klimaatnota niet benoemd. De Afdeling adviseert om dergelijke maatregelen alsnog te formuleren.

Carbon Capture & Storage (CCS) en groene waterstof

Volgens het hoofdlijnenakkoord is het de bedoeling middelen uit het Klimaatfonds in te zetten voor investeringen in innovaties en technologie zoals CCS en groene waterstof als grondstof en energiedrager. Beide technologieën zijn mede randvoorwaardelijk voor verduurzaming van met name de sector industrie. Gegeven het gat tussen het emissiedoel en de verwachte emissies voor de industrie, is het van groot belang dat de ontwikkelingen op het gebied van CCS en groene waterstof versneld worden uitgevoerd. Voor waterstof is het doel om in 2030 4 GW aan elektrolysevermogen te hebben.⁴¹ In de concept-Klimaatnota wordt voor groene waterstof een nieuwe subsidieregeling aangekondigd.⁴² Tegelijkertijd wordt echter het budget voor de ontwikkeling van groene waterstof en batterijen met € 1,2 miljard verlaagd.

In de concept-Klimaatnota staat dat de markt op het gebied van CCS in Nederland nog in de opbouwfase is en dat de tijdige beschikbaarheid van infrastructuur (voor elektrificatie, CCS en waterstof) een belangrijk aandachtspunt is.⁴³ In de ontwikkeling van CCS speelt mee, zoals de regering erkent, dat de opslagcapaciteit eindig is.⁴⁴

³⁹ Zie p. 6 van de concept-Klimaatnota. Naar de relatief hoge nettarieven zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd; zie in het bijzonder <https://auroraer.com/insight/grid-fee-outlook-for-the-netherlands-2045/> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/03/e-bridge-report-electricity-cost-assessment-for-large-industry-in-the-netherlands-belgium-germany-and-france-full-report>.

⁴⁰ Zie p. 24 van de concept-Klimaatnota.

⁴¹ Zie p. 30 van het Nationaal Plan Energiesysteem.

⁴² Zie p. 107 van de concept-Klimaatnota

⁴³ Zie p. 24 van de concept-Klimaatnota.

⁴⁴ Zie Kamerstukken II, 2023/24, 32813, nr. 1319, p. 33, 'Nationaal Plan Energiesysteem'.

De Afdeling beveelt aan om specifiek voor CCS tijdig na te denken over hoe om te gaan met de eindige capaciteit voor CO₂-opslag, met een geschatte potentie van tussen 2.700 en 3.200 Mton, exclusief het Groningen gasveld met een geschatte potentie tot 9.000 Mton.⁴⁵ Zij adviseert om in de Klimaatnota alsnog hierop in te gaan.

De Afdeling adviseert daarnaast om toe te lichten welke gevolgen het verlaagde budget voor de ontwikkeling van groene waterstof zal hebben op het doel van 4 GW elektrolysecapaciteit in 2030.

c. Gebouwde Omgeving

Het doel voor de gebouwde omgeving is 13,2 Mton restemissies in 2030. Op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid wordt in de KEV geraamd dat in 2030 15,6 [12,6 – 18,2] Mton zal worden uitgestoten en in 2035 13,4 [10,9 – 16,2] Mton. Uitgaande van het vastgestelde en voorgenomen beleid is de kans op het behalen van het indicatieve restemissiedoel voor 2030 volgens de KEV ongeveer 10%. Dat betekent dat er een erg kleine kans is dat het doel wordt gehaald. Wanneer ook het geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt wordt meegenomen, wordt een emissie van tussen 11,6 en 17,3 Mton verwacht in 2030 en van tussen 9,9 en 15,2 Mton in 2035. De kans op het behalen van het indicatieve restemissiedoel voor 2030 wordt met inbegrip van dit geagendeerde beleid met effectinschatting iets groter, namelijk ongeveer 20%. Daarmee is er volgens de terminologie in de KEV een kleine kans dat dit doel wordt gehaald.

Doelrealisatie staat onder druk

In deze sector zijn op zichzelf gunstige ontwikkelingen waar te nemen, zoals het zuinige stookgedrag door huishoudens en de toename in het gebruik van warmtepompen. Toch stelt het algemene beeld in deze sector, zeker op de langere termijn, niet gerust. Op verdere emissiereductie richting 2040 is onvoldoende zicht, onder meer omdat de aardgasvrije wijkaanpak, de uitbreiding van nieuwe warmtenetten en de normstelling voor verduurzaming van utiliteitsbouw vertraging hebben opgelopen.⁴⁶

Duidelijk lijkt nu al dat het doel van 500.000 extra warmtenetaansluitingen in 2030 niet gehaald zal worden. Een aantal grote warmteprojecten is op belemmeringen gestuit.⁴⁷ Zo vormt de problematiek rond de financiering van warmtenetten momenteel een belangrijke stagnerende factor voor warmtebedrijven en overheden. Er is bovendien onzekerheid over hoe toekomstige regelgeving (zoals het voorstel voor de Wet collectieve warmte) precies zal komen te luiden en wanneer deze in werking zal treden.

⁴⁵ Zie p. 48 van het 'Policy Document on the North Sea 2016-2021', [Policy Document on the North Sea 2016-2021 - including the Netherlands' Maritime Spatial Plan \(screen version\) - Noordzeeloket UK](#).

⁴⁶ Zie paragraaf 4.3 van de KEV over de gebouwde omgeving.

⁴⁷ Zie p. 40 van de concept-Klimaatnota

Het is dan ook sterk de vraag of de CO₂-emissies in deze sector voldoende zullen blijven dalen, ook na 2030.⁴⁸ In dat licht bezien vraagt de Afdeling zich af of het verstandig is om, zoals in het regeerprogramma is vermeld, enkele maatregelen voor de gebouwde omgeving terug te draaien, waaronder de eerder aangekondigde verplichting om (vanaf 2026) bij vervanging van een verwarmingsketel een warmtepomp te installeren. Zo dreigt niet alleen het behalen van de doelstellingen uit zicht te raken, ook wordt hiermee richting burgers, bedrijven en instellingen geen consistente lijn gevolgd.

De Afdeling adviseert in de Klimaatnota inzichtelijk te maken hoe de regering de doelstelling voor de gebouwde omgeving wil realiseren.

Prijsontwikkeling onder ETS2 en terugsluismechanisme

De introductie van het emissiehandelssysteem voor de emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (ETS2) zal effecten hebben op de energieprijzen. Onzeker is hoe deze prijzen zich zullen ontwikkelen vanaf het moment dat dit ETS2-systeem operationeel is. Ook is onzeker of het in de Europese regelgeving opgenomen correctiemechanisme toereikend zal zijn om prijsstijgingen binnen de perken te houden. Het is in het bijzonder zaak om alvast stil te staan bij scenario's waarin eindgebruikers met kleine aansluitingen met hoge energieprijzen zullen worden geconfronteerd.

De opbrengsten van het ETS2 komen deels ten goede van de lidstaten en worden deels verplicht afgedragen aan het Sociaal Klimaatfonds.⁴⁹ Lidstaten kunnen een beroep doen op de gelden uit het Sociaal Klimaatfonds en moeten hiervoor uiterlijk in juni 2025 een sociaal klimaatplan indienen bij de Europese Commissie.⁵⁰ Het sociaal klimaatplan moet zijn gericht op het verminderen van de lasten van met name kwetsbare huishoudens, kwetsbare micro-ondernemingen en kwetsbare vervoergebruikers. Hiermee kunnen de gevolgen van de toegenomen kosten van fossiele brandstoffen voor de meest kwetsbare groepen worden verzacht, met het oog op het voorkomen van energie- en vervoersarmoede. Aldus kan aan diegenen op wie de kosten van het ETS2 het zwaarst drukken, verlichting worden geboden.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat de mogelijkheden die het Sociaal Klimaatfonds biedt goed worden benut en dat tijdig wordt gezien welke actie(s) moet(en) worden ondernomen om dit voor elkaar te krijgen. De Afdeling adviseert hier in de Klimaatnota aandacht aan te besteden.

d. Mobiliteit

⁴⁸ Vergelijk p. 8 van de concept-Klimaatnota, waar het minder positieve beeld na 2030 in deze sector uitdrukkelijk wordt benoemd.

⁴⁹ Zie EU-ETS richtlijn, artikel 10 bis. Zie ook Verordening (EU) 2023/955.

⁵⁰ Zie Verordening (EU) 2023/955, overweging 17.

De mobiliteitssector omvat de emissies voor personenauto's, bestelauto's, bussen, trams, treinen, binnenvaart en mobiele werktuigen.

Het restemissiedoel van deze sector is 21 Mton in 2030. Volgens de KEV dalen de emissies in deze sector naar verwachting, op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid, naar 23,2 [20,6 – 25,4] Mton in 2030 en naar 18,1 [15,2 – 21,1] Mton in 2035. Uitgaande van het vastgestelde en voorgenomen beleid is de kans op het behalen van het indicatieve restemissiedoel voor 2030 volgens de KEV ongeveer 10%.

Dat betekent dat er een erg kleine kans is dat het doel wordt gehaald. Wanneer ook het geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt wordt meegenomen, wordt een emissie van 21,1 tot 25,9 Mton verwacht in 2030 en van 15,7 tot 21,5 Mton in 2035. De kans op het behalen van het indicatieve restemissiedoel voor 2030 is volgens de KEV met inbegrip van dit geagendeerde beleid met effectinschatting ongeveer 5%, wat het halen van de doelstelling erg onwaarschijnlijk maakt.⁵¹

De geraamde emissiedaling is vooral toe te schrijven aan de toename van het aantal elektrische voertuigen in het wegverkeer en de steeds grotere inzet van biobrandstoffen in de afgelopen jaren. De tot 2030 geraamde daling van de emissie wordt volgens de KEV naar verwachting richting 2035 versneld doorgezet, terwijl richting 2040 een verdere afname van de emissies is voorzien door verdere toename van het aantal emissieloze voertuigen.

De sector mobiliteit wordt echter ook geconfronteerd met de beperking in de randvoorwaarde van voldoende laadinfrastructuur. Netcongestie belemmert de uitrol van laadinfrastructuur, met een vertragend effect op de elektrificatie van personenvervoer, bestelbusjes en vrachtauto's.⁵²

Ook anderszins zijn er in deze sector remmende factoren. De vorig jaar doorgeschoven maatregel "Betalen naar gebruik" is inmiddels volledig achter de horizon verdwenen. De zogeheten zero-emissiezones zullen volgens het regeerprogramma mogelijk worden uitgesteld. Ook bestaat het voornemen om de subsidies voor elektrisch rijden stop te zetten. Het is aannemelijk dat dit zal leiden tot een minder snelle toename van het aantal emissieloze voertuigen.

De Afdeling adviseert om inzichtelijk te maken welke maatregelen daadwerkelijk zullen worden getroffen in de mobiliteitssector en of deze voldoende zullen zijn om de sectordoelstellingen te halen.

e. Landbouw

De landbouwsector omvat de glastuinbouw, veehouderij en akkerbouw. De emissies in deze sector bestaan uit CO₂-emissies, methaanemissies en

⁵¹ Zie paragraaf 4.4 van de KEV over de sector mobiliteit.

⁵² Zie paragraaf 4.4 van de KEV.

lachgasemissies. De glastuinbouw is relatief gezien de grootste energieverbruiker.

Het doel voor de landbouwsector is een restemissie van 17,9 Mton in 2030. Volgens de KEV dalen de emissies in deze sector naar 22,0 [20,0 – 24,7] Mton in 2030 en naar 20,2 [18,4 – 22,8] Mton in 2035, op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid. Wanneer ook het geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt wordt meegenomen, wordt een emissie van 20,7 tot 25,5 Mton verwacht in 2030 en van 19,1 tot 23,8 Mton in 2035.⁵³ De kans op het halen van het sectordoel voor 2030 wordt in de KEV bij beide berekeningswijzen minder dan 5% geacht, en daarmee heel erg onwaarschijnlijk.

In 2030 verwacht de KEV in de veehouderij en akkerbouw een emissie van 15,9 [15 – 17] Mton op basis van vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen. Deze verwachte waarden zijn vooral toe te schrijven aan verwachte bedrijfsbeëindigingen en door de invloed van mestregels. De KEV veronderstelt in 2030, vergeleken met de KEV 2023, een vermindering van 15 tot 25% van het aantal varkens, kippen en vleeskalveren en een krimp van de melkveestapel. Er is echter volgens de KEV veel onzekerheid over hoe bedrijven zullen reageren op het vervallen van de derogatie van de Nitraatrichtlijn en het verwachte grote mestoverschot. Wanneer voor de veehouderij en akkerbouw ook het geagendeerde beleid wordt meegenomen, waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, worden in de KEV waarden van tussen 16 en 18 Mton verwacht in 2030.

In de land- en tuinbouw, in het bijzonder de glastuinbouw (door aardgasverbruik van warmtekrachtkoppelingen), verwacht de KEV een emissie van 5,8 [3,8 – 8,1] Mton in 2030. Dat ligt boven de doelstelling van 4,3 Mton voor de glastuinbouw. De kans op het halen van de doelstelling voor de glastuinbouw wordt ongeveer 10% geacht. Dat betekent volgens de terminologie in de KEV dat de kans erg klein is dat dit doel wordt gehaald.

Volgens de KEV zullen de emissies uit de veehouderij en akkerbouw tussen 2030 en 2035 nauwelijks dalen doordat er in beperkte mate beleid is dat doorwerkt na 2030. Naar verwachting dalen de emissies uit de veehouderij en akkerbouw tussen 2035 en 2040 slechts beperkt verder. Weliswaar zullen de emissies uit fossiel energieverbruik in de glastuinbouw naar verwachting verder dalen richting 2040, maar in 2040 wordt voor de glastuinbouw nog wel een restemissie verwacht.

De kans op het behalen van het methaandoel in de Nationale Methaanstrategie van 30% reductie in 2030 ten opzichte van 2020 wordt in de KEV kleiner dan 5% geacht; daarmee is het heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel wordt gehaald.⁵⁴

⁵³ Zie paragraaf 4.5 van de KEV over de landbouwsector.

⁵⁴ Zie hoofdstuk 'Bevindingen' en paragraaf 2.1 van de KEV.

Onvoldoende reductie in de landbouwsector

In de concept-Klimaatnota wordt, onder verwijzing naar de ramingen van het PBL, opgemerkt dat de doelstelling voor 2030 voor de landbouwsector met het vastgestelde en voorgenomen beleid niet binnen bereik ligt, terwijl het geagendeerde beleid zelfs nog een verdere verslechtering van het beeld laat zien.

In de concept-Klimaatnota worden in het bijzonder de onzekerheden benoemd rond emissiereductie die wordt verwacht van bedrijfsbeëindigingsregelingen en wijzigingen in de meststoffenwetgeving. Gewezen wordt tegelijkertijd op het inzetten op perspectiefvolle innovaties in de veehouderij in het kader van het meerjarig programma Integraal aanpakken methaan en ammoniak.

Volgens de concept-Klimaatnota bereidt de regering ook de overgang naar doelsturing voor, waarbij boeren hun vakkennis en ondernemerschap kunnen inzetten om te voldoen aan de emissieopgaven. Daarvoor moeten de klimaatdoelen waar mogelijk worden vertaald naar sector- en individueel bedrijfsniveau.⁵⁵ Volgens de concept-Klimaatnota dragen klimaatmaatregelen bij voorkeur ook bij aan andere opgaven, vooral op het terrein van waterkwaliteit en van natuur en stikstof.

Daarbij wordt van belang geacht dat het beleid hand in hand gaat met toekomstperspectief voor de sector (boeren moeten weten waar ze aan toe zijn en een goede boterham kunnen verdienen).⁵⁶ Eerder geïntroduceerde mechanismen, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), die aan het bereiken van deze doelstellingen kunnen bijdragen, zullen volgens het regeerprogramma worden stopgezet. In plaats daarvan wil de regering komen met alternatieve maatregelen, die op een later moment vorm zullen krijgen.

Voor de glastuinbouw blijft volgens de concept-Klimaatnota het convenant energietransitie glastuinbouw leidend. Zoals hiervoor is gesignaleerd, zal volgens de KEV met de voorgenomen (fiscale) maatregelen de restemissiedoelstelling van 4,3 Mton niet worden gehaald.

Niet voor het eerst stelt de Afdeling vast dat de ontwikkelingen in de landbouwsector zorgelijk zijn waar het gaat om het halen van de klimaatdoelstellingen, inclusief het methaandoel. Dit beeld wordt niet anders door het beleid zoals verwoord in de concept-Klimaatnota.

De Afdeling constateert dat er op dit moment nauwelijks concrete maatregelen in beeld zijn om de doelstellingen voor de landbouwsector binnen bereik te brengen. Veeleer komt uit de concept-Klimaatnota het beeld naar voren dat de voornemens van de regering tot verdere vertraging zullen leiden. Zo is een voorgenomen overgang naar doelsturing, met onder meer doelen op individueel bedrijfsniveau, niet snel te realiseren en met de nodige onzekerheden omgeven.

⁵⁵ Zie p. 50 van de concept-Klimaatnota.

⁵⁶ Zie p. 42 van de concept-Klimaatnota.

Bovendien staat geenszins vast dat de beoogde klimaatwinst van de nieuwe plannen voldoende substantieel zal zijn om binnen het bereik van de sectordoelstellingen te komen.

De Afdeling adviseert om voor de landbouwsector zo snel mogelijk maatregelen te treffen die de doelstellingen binnen bereik brengen.

f. Landgebruik

Het doel voor de sector landgebruik is 1,8 Mton restemissies in 2030. De KEV raamt de emissies op 4,8 [4,7 – 5,3] Mton in 2030 en 4,5 [4,0 – 4,9] Mton in 2035 op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid. Wanneer ook het geagendeerde beleid waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt wordt meegenomen, wordt een emissie van 4,3 tot 5,1 Mton in 2030 verwacht en van 3,6 tot 4,7 Mton in 2035. De kans dat de doelstelling voor deze sector voor 2030 gehaald wordt, is volgens de KEV bij beide berekeningswijzen minder dan 5%. Daarmee is het volgens de KEV-terminologie heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel op tijd wordt gerealiseerd.⁵⁷

Onduidelijkheid en onzekerheid bij plannen rond landgebruik

In de concept-Klimaatnota wordt opgemerkt dat de doelstelling voor het landgebruik in 2030 ver buiten bereik ligt. Daarbij is vermeld dat de realisatie van bos achterblijft, evenals de aanpak in de veenweidegebieden.⁵⁸

Om de klimaatdoelen voor landgebruik te realiseren, is het NPLG volgens de concept-Klimaatnota het voornaamste instrument om te voorzien in middelen en beschikbaarheid van ruimte. Daarin wordt ook opgemerkt dat door het wegvallen van het aan het NPLG gekoppelde Transitiefonds het tempo van uitvoering van het NPLG en daarmee het doelbereik onder druk staat.

De opmerkingen in de concept-Klimaatnota over de mogelijkheden voor bosherstel en de aanleg van nieuw bos buiten het Natuurnetwerk Nederland bieden nauwelijks duidelijkheid over het beleid, net zoals wat is vermeld over de uitvoering van de veenweidestrategieën.⁵⁹ Zoals hiervoor is opgemerkt, staat in het regeerprogramma dat het NPLG wordt beëindigd. Daarbij zijn geen voorstellen gedaan voor alternatief beleid om de doelen voor landgebruik alsnog te realiseren.

Meer duidelijkheid en concreetheid in de noodzakelijke maatregelen en het tijdspad op weg daarnaartoe is dringend gewenst om de doelstellingen binnen de sector landgebruik op tijd binnen bereik te krijgen. De Afdeling adviseert hier met urgentie aan te werken.

⁵⁷ Zie paragraaf 4.6 van de KEV over het landgebruik.

⁵⁸ Zie p. 42 van de concept-Klimaatnota.

⁵⁹ Zie p. 51 van de concept-Klimaatnota.

2.2 Effort Sharing Regulation (ESR)

In het kader van de ESR gelden in Europees verband nationale doelen voor de broeikasgasemissies uit de mobiliteit, de gebouwde omgeving, de landbouw en de kleinere industrie, inclusief afvalverwerking, voor zover deze niet onder ETS1 vallen.

Onder de ESR geldt een cumulatief doel voor de periode tussen 2021 en 2030, waarbij de jaarlijkse emissieplafonds moeten worden opgeteld.⁶⁰

Volgens de concept-Klimaatnota ligt Nederland op koers om te voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de ESR.⁶¹

Het nationale doel voor de cumulatieve emissie in de ESR-sectoren tussen 2021 en 2030 is 830 Mton CO₂-equivalenten. De raming voor het doelbereik is volgens de KEV, uitgaande van het vastgestelde en voorgenomen beleid, 800 [781 – 819] Mton. Wanneer ook het geagendeerde beleid wordt meegenomen, waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, ligt de verwachte cumulatieve emissie tussen 783 en 821 Mton. De kans op het halen van het ESR-doel voor de periode tussen 2021 en 2030 wordt in de KEV groter dan 95% geacht. Deze kans is daarmee heel erg groot.

2.3. Doelrealisatie energiebesparing

In 2023 is de Energy Efficiency Directive (EED) herzien, waarbij de doelstelling voor energiebesparing is verhoogd. De herziene EED verplicht lidstaten om gezamenlijk hun finaal en primair energieverbruik met 11,7% te verminderen ten opzichte van de prognoses voor het energieverbruik in 2030 zoals die zijn bepaald in het zogeheten EU-referentiescenario uit 2020.⁶² Dit leidt voor elke lidstaat tot een bovengrens voor het finaal en primair energieverbruik als bijdrage aan het bereiken van de gezamenlijk bindende doelstelling. Een en ander vertaalt zich voor Nederland in een streefdoel voor het finaal energieverbruik van 1609 petajoule en een streefdoel voor het primair energieverbruik van 1935 petajoule.⁶³

In de KEV wordt met de vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen een *finaal* energieverbruik verwacht van 1744 [1604 – 1844] petajoule in 2030. Wanneer ook het geagendeerde beleid wordt meegenomen waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, komt het verwachte finaal energieverbruik in 2030 uit op tussen 1590 en 1828 petajoule. De kans dat het doel voor 2030

⁶⁰ Zie paragraaf 2.4 van de KEV over de ESR-doelen.

⁶¹ Zie p. 11 van de concept-Klimaatnota.

⁶² Het finaal energieverbruik is het energieverbruik van eindverbruikers in de sectoren industrie, gebouwde omgeving, landbouw, en mobiliteit, inclusief de (internationale) luchtvaart. Het primair energieverbruik bestaat uit het finaal energieverbruik plus het eigen verbruik en omzettings- en distributieverliezen van de energiesector. Deze sector omvat de (centrale en decentrale) elektriciteitsproductie, de raffinaderijen, de hoogovens, de waterbedrijven en afvalbeheer, de olie- en gaswinning en stadsverwarming.

⁶³ Zie paragraaf 3.1 van de KEV over energiebesparing.

wordt gehaald is bij beide berekeningswijzen kleiner dan 5%. Daarmee is het heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel kan worden gerealiseerd.

In de KEV wordt met de vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen een *primair* energieverbruik verwacht van 2246 [2083 – 2346] petajoule in 2030. Wanneer ook geagendeerd beleid wordt meegenomen waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, komt het verwachte primair energieverbruik in 2030 uit op tussen 2070 en 2334 petajoule. De kans dat daarmee het doel voor 2030 wordt gehaald is bij beide berekeningswijzen kleiner dan 5%. Doelrealisatie is dan ook heel erg onwaarschijnlijk.

Er geldt verder een bindende doelstelling voor de cumulatieve bijdrage aan de besparing op het eindverbruik van energie door nationaal beleid voor de periode 2021-2030.⁶⁴ Het doel voor de cumulatieve besparing van 2021 tot en met 2030 is 1300 petajoule. In de KEV wordt met de vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen een cumulatieve energiebesparing verwacht van 920 tot 1445 petajoule in de jaren 2021-2030. Wanneer ook geagendeerd beleid wordt meegenomen waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, komt de verwachte cumulatieve energiebesparing uit op 1030 tot 1550 petajoule. In de KEV kon nog geen indicatie worden gegeven over de kans op het halen van het streefdoel van 1300 petajoule.⁶⁵

De concept-Klimaatnota erkent dat Nederland nog niet op koers ligt voor zijn bijdrage aan de EU-energiebesparingsdoelen. Met het huidige beleidsinstrumentarium zullen de aangescherpte EED-doelen naar verwachting niet gehaald worden. Dat geldt zowel voor de doelstellingen voor finaal energieverbruik als die voor primair energieverbruik. Omdat Nederland achterblijft, moet volgens de concept-Klimaatnota nadere invulling worden gegeven aan het energiebesparingsbeleid.⁶⁶ Behoudens een algemene verwijzing naar dit beleid wordt echter niet vermeld welke concrete maatregelen zullen worden getroffen om wel in de buurt van die doelen te komen.

⁶⁴ Cumulatieve besparing houdt in dat besparingen over de jaren heen bij elkaar worden opgeteld. Zie artikel 8 van de Energiebesparingsrichtlijn (EED).

⁶⁵ In hoofdboodschap 7 van de KEV, onder *Cumulatieve besparing finaal energieverbruik door nationaal beleid* staat: "Het is onzeker in hoeverre nationaal beleid in de industrie een additioneel effect heeft of overlapt met effecten van het Europese emissiehandelssysteem. Daarom is voor de industrie een grote bandbreedte gehanteerd. Aan de onderkant van de bandbreedte is verondersteld dat een aanzienlijk deel van de besparing in de industrie die wordt bepaald via de EIA niet mee mag worden geteld. In dat geval is de kans klein dat het doel wordt gehaald. Wanneer de besparing in de industrie weinig overlap heeft met de effecten van het Europese emissiehandelssysteem en wel mag meetellen voor artikel 8 EED dan is de kans groot dat het doel wordt gehaald."

⁶⁶ Zie p. 11 van de concept-Klimaatnota.

In het licht van de waarschijnlijkheidsberekeningen in de KEV adviseert de Afdeling om voorstellen voor dergelijke maatregelen alsnog zo snel mogelijk te formuleren.

2.4 Doelrealisatie hernieuwbare energie

De richtlijn hernieuwbare energie (REDIII) verplicht tot een verhoging van het aandeel hernieuwbare energie in het totale Europese verbruik naar 42,5% in 2030, met de aanbeveling voor de lidstaten om op vrijwillige basis op 45% uit te komen. In december 2023 heeft de Europese Commissie in de aanbevelingen bij de concept-INEK 2021-2030 laten weten dat, op basis van een formule in die richtlijn, van Nederland minimaal een bijdrage van 39% in 2030 wordt verwacht.⁶⁷

In de KEV wordt op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid een aandeel hernieuwbare energie van 33,4% [29,9 – 36,9%] geraamd in 2030. Wanneer ook het geagendeerde beleid wordt meegenomen waarvan een effectinschatting kon worden gemaakt, ligt het verwachte aandeel hernieuwbare energie in 2030 tussen 30,6 en 37,7%.

De kans dat het indicatieve Europese doel voor Nederland van 39% in 2030 wordt gehaald, is volgens de KEV bij beide berekeningswijzen kleiner dan 5%. Het is daarmee heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel wordt gerealiseerd.

De REDIII kent ook een aantal sectorale subdoelen om het gebruik van hernieuwbare energie in enkele sectoren te bevorderen. Zo geldt er een subdoelstelling voor de sector industrie van een indicatieve jaarlijkse stijging van 1,6% van het aandeel hernieuwbare energie. Ook geldt er een bindend subdoel voor deze sector dat ten minste 42% van het waterstofgebruik uit groene waterstof bestaat. Deze doelstellingen zijn volgens de berekeningen in de KEV nog niet in zicht.⁶⁸

Duidelijk is daarmee dat er nog flinke stappen moeten worden gezet om binnen het bereik van de van Nederland verlangde bijdrage van 39% aan hernieuwbare energie te komen en om de hiervoor vermelde sectorale subdoelen te halen. De Afdeling adviseert om hiervoor op korte termijn voorstellen te formuleren.

3. Algemene knelpunten en aandachtspunten

a. *Netcongestie blijft voortdurend punt van zorg*

Het netcapaciteitstekort is een onverminderd urgent probleem. Zowel tussen netgebruikers en netbeheerders als op bestuurlijk niveau wordt hierover veel overlegd.⁶⁹ Er is aandacht voor de noodzaak van het versneld realiseren van meer

⁶⁷ Zie paragraaf 3.2 van de KEV over hernieuwbare energie.

⁶⁸ Zie paragraaf 4.2 van de KEV.

⁶⁹ Zie het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) en de Actieagenda Netcongestie Laagspanningsnetten.

transportcapaciteit, in combinatie met het optimaal benutten van de schaarse transportcapaciteit ter overbrugging van de periode waarin sprake is van congestie.

Personeelsschaarste, schaarste aan materialen, lastige ruimtelijke inpassing en lange vergunningsprocedures leiden echter tot een zogenoemd maakbaarheidsgat. Deze term verwijst naar de ruimte tussen de geplande en noodzakelijke investeringen die op korte termijn door netbeheerders niet kan worden gedicht. Uit de tweejaarlijkse investeringsplannen van de netbeheerders blijkt dat dit maakbaarheidsgat in 2024 tot wel 25% van de vraag naar transportcapaciteit beslaat.⁷⁰

Netcongestie is een probleem voor verbruikers, nu elektrificatie voor veel verbruikers het geijkte pad is naar verduurzaming. Verbruikers worden daardoor nu enerzijds geconfronteerd met prikkels tot verduurzaming, maar hebben anderzijds een beperkt handelingsperspectief. Ook voor elektriciteitsproducenten vormt congestie hét grote knelpunt voor het tempo van de verduurzaming in verschillende sectoren. Netcongestie levert daarmee voor alle sectoren een belemmering op voor het realiseren van de klimaatdoelen.

Structurele verbeteringen in het planningsproces moeten ervoor zorgen dat de geplande ontwikkeling van infrastructuur niet uit de pas loopt met de behoefte aan infrastructuur. Het tempo van de noodzakelijke netverzwaringen dient te worden versneld. Hierbij kan de regering openbare netbeheerders ondersteunen door middel van beleid voor de beschikbaarheid van voldoende personeel, versnelling van vergunningsprocedures, en het veiligstellen van de noodzakelijke materialen.⁷¹ Op de korte termijn is een verbeterde benutting van het schaarse transportvermogen noodzakelijk. Hiervoor is reeds het nodige werk verzet waar de regering gebruik van kan maken.⁷²

De Afdeling adviseert de congestieproblematiek als absolute prioriteit en integraal aan te pakken.

b. *Zekerheid, continuïteit en adequate uitvoering van beleid zijn noodzakelijk*
Voor marktpartijen is zekerheid over het langetermijnbeleid noodzakelijk om tijdig investeringen te kunnen doen. Onzekerheid over klimaat- en energiebeleid leidt tot een afwachtende houding bij marktpartijen. Onvoldoende investeringsbereidheid als gevolg van beleidsonzekerheid is bijvoorbeeld zichtbaar in de huidige, trage ontwikkeling van elektrolyzers voor de productie van

⁷⁰ Zie brief van de ACM 'Rapportage ACM toets investeringsplannen en melding onderinvesteringen' met kenmerk ACM/UIT/618481, 5-4-2024, [Brief ACM aan minister van EZK over toets investeringsplannen](#).

⁷¹ Voor het adresseren van deze zaken lopen reeds enkele programma's, zoals het LAN en het Actieplan Groene en Digitale Banen.

⁷² Zie voor een overzicht van enkele opties onder andere het rapport 'Haal de kink uit de kabel', BCG, 12-9-2024, [haal-de-kink-uit-de-kabel.pdf \(bcg.com\)](#).

groene waterstof.⁷³ De voorgenomen bezuiniging op investeringen in groene waterstof zullen deze onzekerheid verder vergroten. De ontwikkeling van wind op zee verloopt ook niet volgens het eerder geplande tijdspad, waardoor grootverbruikers minder toegang hebben tot toekomstige stabiele, concurrerende elektriciteitsprijzen.

Een van de oorzaken van het niet halen van de doelen voor 2030 is de vertraging bij de uitvoering van het vastgestelde beleid. De energietransitie in de industrie loopt bijvoorbeeld vertraging op door vertraagde realisatie in elk van de drie belangrijkste verduurzamingsroutes: elektrificatie, CCS en groene waterstof.

Verduurzaming via elektrificatie verloopt traag door onder andere netcongestie. Waar congestiemanagement, alternatieve transportrechten en gewijzigde tarievenssystematiek kunnen bijdragen aan het volledig benutten van de schaarse ruimte op het elektriciteitsnet, nemen deze maatregelen het onderliggende probleem van achterblijvende netwerkinvesteringen niet weg. Het Landelijk Actieplan Netcongestie draagt weliswaar bij aan een verlichting van de problematiek, maar biedt vooralsnog geen volledige zekerheid over het moment waarop netcongestie verholpen is. Onzekerheid over de toekomstige beschikbaarheid van transportcapaciteit belemmert het doen van investeringen voor het verduurzamen van de industrie.

Op gebied van CCS zijn voor Nederland de projecten Porthos en Aramis van belang. Porthos zal dienen voor de opslag van 2,5 Mton CO₂ per jaar gedurende 15 jaar, Aramis voor de opslag van 22 Mton CO₂ per jaar.⁷⁴ Voor groene waterstof is het vooralsnog onzeker of het doel van 4 GW aan elektrolysevermogen in 2030 daadwerkelijk zal worden gehaald. Zowel waterstof als CO₂ zullen, naast elektriciteit en ammoniak, via de Delta Rhine Corridor moeten worden getransporteerd naar enkele industriële clusters. Deze corridor is echter met minimaal vier jaar vertraagd tot 2032.⁷⁵

Langlopende vergunningsprocedures leiden, net als personeels- en materiaaltekorten, tot vertraging bij het halen van de emissiereductiedoelen voor 2030. De Afdeling adviseert te komen met zodanige oplossingen voor deze oorzakelijke knelpunten dat de doelen binnen bereik kunnen worden gebracht.

4. Opnemen van tussendoelen in de Klimaatwet

a. *Nationaal tussendoel voor 2040*

⁷³ PBL rapport “Productie, import, transport en opslag van waterstof in Nederland: Achtergrondstudie binnen het project Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050” <https://www.pbl.nl/publicaties/productie-import-transport-en-opslag-van-waterstof-in-nederland>.

⁷⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 32813, nr. 1298.

⁷⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 29826 nr. 212.

In de concept-Klimaatnota is vermeld dat de regering het voornemen voor een Europees doel voor 2040 ziet als een logische tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050, maar dat het dit doel niet als nieuw doel in de Nederlandse Klimaatwet zal verankeren.⁷⁶ Vastgesteld moet worden dat in de concept-Klimaatnota, met voorbijgaan aan de gegeven adviezen, geen motivering wordt gegeven om geen tussendoel voor 2040 te stellen.

De Afdeling heeft in de beschouwing van vorig jaar, met herhaling van haar advies in de beschouwing van 2021, geadviseerd om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 op te nemen en daarbij ook ambitieus te zijn. Ook van andere zijden is op het belang van een tussendoel voor 2040 gewezen. Zo heeft de Wetenschappelijke Klimaatraad aanbevolen een emissiereductiedoel van 90 tot 95% voor 2040 in de wet op te nemen.⁷⁷ De Afdeling wijst ook op de ontwikkelingen in Europees verband rond het opnemen van een doelstelling voor 2040, die onder 1d zijn geschetst.

Het vastleggen van een nationaal doel voor 2040 borgt steviger dat dit doel daadwerkelijk wordt nagestreefd. Het biedt daarmee ook houvast voor de verschillende sectoren op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. De Afdeling adviseert dan ook opnieuw om in de Klimaatwet een dergelijk tussendoel vast te leggen.

b. *ESR-doelen voor 2040*

Zoals in paragraaf 2.2 naar voren komt, ligt Nederland op koers om het cumulatieve ESR-doel voor de periode van 2021 tot 2030 te halen.

Dit neemt niet weg dat er ook moet worden nagedacht over de periode na 2030. Daarvoor gelden op dit moment geen wettelijke verplichtingen. De Afdeling acht het raadzaam ook voor de periode na 2030 te beschikken over wettelijk instrumentarium om de broeikasgasemissies in de ESR-sectoren verder naar beneden te brengen.

Met het oog daarop adviseert de Afdeling om voor de ESR-sectoren een doelstelling voor 2040 in de Klimaatwet op te nemen.

5. Verhouding tussen Klimaatnota en Energienota

In de concept-Klimaatnota wordt opgemerkt dat wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het energiesysteem, waarbij wordt gezorgd voor betaalbaarheid, leveringszekerheid, meer onafhankelijkheid van onbetrouwbare leveranciers en het oplossen van knelpunten. Dit zal gebeuren mede aan de hand van het Nationaal Plan Energiesysteem en de daarin geschetste richtinggevende

⁷⁶ Zie p. 7 van de concept-Klimaatnota.

⁷⁷ Advies Wetenschappelijke Klimaatraad van 15 december 2023, Met iedereen de transitie in. [Adviesrapport 'Met iedereen de transitie in' | Rapport | Wetenschappelijke Klimaatraad \(wkr.nl\)](#).

hoofdkeuzes zoals energiebesparing. In de eerste Energienota, die gelijktijdig met de Klimaatnota zal verschijnen, rapporteert de regering over de voortgang in de ontwikkeling van het energiesysteem.⁷⁸

De Afdeling constateert dat in de concept-Klimaatnota verder geen inhoudelijk verband wordt gelegd met wat er in (het concept van) de Energienota staat. Uit het oogpunt van inzichtelijkheid en consistentie van het energie- en klimaatbeleid acht de Afdeling het van belang dat dit alsnog gebeurt. Een schets van de stand van zaken van het energiebeleid, keuzes die in het energiebeleid worden gemaakt en het in kaart brengen van mogelijke aandachtspunten en knelpunten rond bijvoorbeeld de energie-infrastructuur hebben immers onmiskenbaar consequenties voor het klimaatbeleid. Het is van belang om een integraal klimaat- en energiebeleid te voeren.

De Afdeling adviseert dan ook om in de Klimaatnota de verbinding met de Energienota te leggen en te zorgen voor adequate afstemming van het te voeren klimaat- en energiebeleid.

6. Interactie van klimaatbeleid met de samenleving

In de concept-Klimaatnota is een hoofdstuk gewijd aan de “Maatschappelijke reflectie”.⁷⁹ In paragrafen over het perspectief van burgers, rechtvaardigheid, maatschappelijk initiatief, burgerbetrokkenheid en arbeidsmarkt wordt aandacht gevraagd voor de interactie van het klimaatbeleid met de samenleving. Het is zinvol dat deze thema’s een plaats hebben gekregen in de concept-Klimaatnota. Over drie ervan maakt zij opmerkingen.

Allereerst is het voor het behalen van de klimaatdoelen van groot belang dat transities en maatregelen kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak en dat gedragsveranderingen worden bewerkstelligd. Het is belangrijk om in kaart te brengen hoe dit kan worden gerealiseerd en welke maatregelen in dit verband effectief en realistisch zijn.

De Afdeling constateert dat de concept-Klimaatnota op het punt van gedragsverandering nog onvoldoende scherp is geformuleerd. Hoewel hierin een passage is opgenomen over de groeiende bereidheid onder de bevolking tot duurzamer leven (zoals minder vlees eten), wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan mogelijkheden om deze bereidheid structureel te benutten en een plaats te geven in het klimaatbeleid. Dit is opvallend, gegeven de potentie van gedragsverandering.⁸⁰ Deze potentie van gedragsverandering kan beter worden benut en, waar gepast, worden vertaald in gerichte maatregelen als onderdeel van

⁷⁸ Zie p. 8 van de concept-Klimaatnota.

⁷⁹ Zie p. 71 en volgende van de concept-Klimaatnota.

⁸⁰ Vergelijk Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (P.R. Shukla, et. al).

het klimaatbeleid. Wel is daarvoor nodig dat meer inzicht wordt verkregen in de vraag welke concrete effecten uit op gedrag gerichte maatregelen kunnen voortkomen.

In de tweede plaats is een nadere uitwerking ook nodig van het verband dat in de concept-Klimaatnota wordt gelegd tussen het geconstateerde belang van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten van klimaatbeleid enerzijds en de gepresenteerde beleidskeuzes anderzijds. In de concept-Klimaatnota wordt niet geëxpliciteerd op welke verdelingsprincipes de beleidskeuzes zijn gebaseerd. Dat maakt het onduidelijk hoe de ambitie van een stabiel en rechtvaardig overheidsbeleid gestalte krijgt.

In de derde plaats gaat de paragraaf over de arbeidsmarkt in op het Actieplan Groene en Digitale Banen en wordt de zeer krappe arbeidsmarkt benoemd in alle sectoren die voor de transitie bepalend zijn. Uit de beschrijving blijkt nog niet of dit plan voldoende effectief kan zijn. Een nadere toelichting daarop is des te noodzakelijker vanwege de structurele en langjarige situatie van te beperkte instroom en behoud van gekwalificeerd personeel in deze sectoren en de personeelskrapte in andere technische sectoren. Die situatie van concurrentie om hetzelfde schaarse personeel vraagt om een nadere maatschappelijke afweging en keuze.

De Afdeling adviseert om in het nog op te stellen Klimaatplan expliciet aandacht te besteden aan het verband tussen de hiervoor vermelde thema's en de effectiviteit van het klimaatbeleid. Het Klimaatplan leent zich bij uitstek voor dergelijke beschouwingen en de vertaling daarvan in concrete beleidsmaatregelen.

De vice-president van de Raad van State,