



Notitie ter voorbereiding op het rondetafelgesprek over het ‘aanvullend klimaatpakket’¹ met de Vaste Commissie voor Klimaat en Groene Groei van de Tweede Kamer op 15 mei 2025

1. Verschillende manieren om het ‘aanvullend klimaatpakket’ te beoordelen

De bijdrage van het ‘aanvullend klimaatpakket’ aan de klimaat- en energiedoelen wordt in de KEV 2025 geraamd. Deze komt op Prinsjesdag uit. Naast de bijdrage aan de CO₂-reductie vergt met name de bijdrage aan de Europese doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie aandacht.

- Een raming van de effecten van het ‘aanvullende klimaatpakket’ op de nationale en Europese klimaat- en energiedoelen is onderdeel van de Klimaat- en Energieverkenning 2025 die op Prinsjesdag 2025 verschijnt. Daar kan het PBL niet op vooruit lopen.
- Kijkend naar de Europese doelen vergen met name energiebesparing en hernieuwbare energie aandacht. Het bindende doel voor energiebesparing is 1.609 PJ finaal energieverbruik (raming KEV 2024 is 1.744 [1.606 – 1.844] PJ) en voor hernieuwbare energie is dat 39% (raming KEV 2024 is 33,4 [29,9 – 36,9] %).²
- Naar aanleiding van de KEV 2024 heeft het PBL de minister van KGG enkele aandachtspunten meegegeven voor het klimaatbeleid 2030.³ Daarbij heeft het PBL onder andere aandacht gevraagd voor consistent en stabiel beleid, oog voor de internationale context, het wegnemen van knelpunten in de uitvoering en het aanscherpen van beprijzing en normering.
- Het ‘aanvullend klimaatpakket’ kan op verschillende manieren beoordeeld worden. Naast een toets op het bereik van klimaat- en energiedoelen voor 2030 kan onder andere ook worden gekeken naar de bijdrage aan de energietransitie op langere termijn⁴, de borging van verschillende publieke belangen rond de energievoorziening zoals betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid⁵ en de evenwichtigheid van de gekozen instrumentenmix.⁶

2. De energietransitie op de lange termijn

Het ‘aanvullend klimaatpakket’ draagt bij aan de energietransitie op de langere termijn, maar is onvoldoende om op koers te komen voor klimaatneutraliteit in 2050. Er is aanvullend, meer samenhangend en stabiel beleid nodig. Dit draagt ook bij aan de energieonafhankelijkheid.

- Klimaatverandering zet door en de noodzaak om uiterlijk in 2050 tot een klimaatneutrale samenleving te komen is onverminderd groot.⁷ Klimaatneutraliteit in 2050 is vastgelegd in de Europese en

¹ KGG (2025), *Pakket voor Groene Groei: voor een weerbaar energiesysteem en een toekomstbestendige industrie*, Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei. In deze notitie aangeduid als “aanvullend klimaatpakket” omdat dit de titel is van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer waarvoor deze notitie is opgesteld.

² PBL, TNO, CBS en RIVM (2024), *Klimaat- en Energieverkenning 2024*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

³ PBL (2024), *Aandachtspunten voor klimaatbeleid 2030 naar aanleiding van de KEV 2024 (sheetpresentatie)*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁴ Zie o.a. KGG (2025), *Klimaatplan 2025 – 2035; Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*, Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

⁵ Zie o.a. EZK (2023), *Nationaal plan Energiesysteem*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁶ Zie o.a. Van Geest (2023), *Scherpe doelen, scherpe keuzes. IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁷ Zie o.a. Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO) (2025), *European State of the Climate 2024*, Bonn: European Centre for Medium-Range Weather Forecasts.



Nederlandse Klimaatwet. Het kabinet beschouwt 90% broeikasgasreductie in 2040 als een logische tussenstap.⁸ Een doel van 90% of meer is vanuit internationale rechtvaardigheid ook gepast.⁹

- Nederland kan in 2050 klimaatneutraal zijn. Uitstel of uitsluiting van maatregelen maakt het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050 moeilijker of zelfs onmogelijk. Alle bouwstenen zijn nodig: energiebesparing, grootschalige inzet van CO₂-vrije elektriciteit, duurzame warmte, biobrandstoffen, groene waterstof, CO₂-afvang en -opslag (CCS) en aanpassingen in de landbouw.¹⁰
- De transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening vergroot de energie-onafhankelijkheid. Toenemende elektrificatie met CO₂-vrije elektriciteit vermindert de import van olie en aardgas en de noodzakelijke biograndstoffen en groene waterstof ten behoeve van duurzame brand- en grondstoffen kunnen in belangrijke mate binnen de EU beschikbaar worden gemaakt.¹¹
- Op veel onderdelen van de transitie is sprake van vertraging door onder andere knelpunten in de uitvoering en hogere kosten. De ontwikkeling van wind op zee is vertraagd¹², de pijplijn met wind-op land en zon-pv projecten droogt op¹³, de aanleg van warmtenetten blijft achter¹⁴, de ontwikkeling van groene waterstof komt niet op gang¹⁵ en het grondstoffengebruik neemt toe in plaats van af.¹⁶
- Met het ‘aanvullend klimaatpakket’ wordt daar voor een deel op ingespeeld, maar het is niet voldoende met het oog op de ambities uit het Klimaatplan 2025 – 2035, het Nationaal Plan Energiesysteem en het wettelijk doel van klimaatneutraliteit in 2050. De wisselingen in beleid (zoals bijvoorbeeld rond de normering van de hybride warmtepomp, de correctiefactor voor groene waterstof, de manier van afschaffen van de salderingsregeling en het al dan niet invoeren van een circulaire plasticheffing) zijn nadelig voor het vertrouwen van burgers en bedrijven en hebben een negatief effect op het investeringsklimaat.¹⁷

3. Naar een evenwichtige instrumentenmix

Meerjarige duidelijkheid over subsidies en aanvullende beprijzing en normering van de uitstoot van broeikasemissies (waar mogelijk op Europees niveau) kunnen bijdragen aan een effectief en stabiel beleid voor de energietransitie op langere termijn. Een rechtvaardige verdeling is daarbij van belang.

- Om de energietransitie te realiseren is een evenwichtige mix aan beleidsinstrumenten nodig, in aansluiting op het Europese beleid, in samenhang met beleid voor andere domeinen (circulaire

⁸ Zie KGG (2025), *Klimaatplan 2025 - 2035. Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*, Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei

⁹ PBL (2024), *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁰ PBL (2024), *Trajectverkenning klimaatneutraal 2050. Trajecten naar een klimaatneutrale samenleving voor Nederland in 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹¹ Idem. Zie ook de bijbehorende achtergrondrapporten over de beschikbaarheid van biograndstoffen en waterstof.

¹² KGG (2024), *Update Routekaart wind op zee en waterstofdemonstratieproject 1* en KGG (2024), *Kamerbrief Wijziging ontwikkelkader windenergie op zee*, Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

¹³ PBL (2024), *Monitor RES 2024. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energiestrategieën*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁴ PBL, TNO, CBS en RIVM (2024), *Klimaat- en Energieverkenning 2024*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁵ PBL (2025), *Groene waterstof: de praktische uitdagingen tussen droom en werkelijkheid. Een verkenning naar de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen in de ontwikkeling van een groenewaterstofmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁶ PBL (2025), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁷ Zie ook: PBL (2024), *Reflectie PBL op het Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028; aanbevelingen voor het nieuwe kabinet*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.



economie, landbouw en natuur, ruimtelijke ordening etc.) en met oog voor de effecten op brede welvaart, hier en nu, elders en later.¹⁸

- Met het oog op het doelbereik voor 2030 is van belang dat maatregelen die gericht zijn op gedrag eerder effect kunnen scoren dan maatregelen die gericht zijn op grote investeringen. Aanpassing van bestaande instrumenten voor beprijzing en normering hebben over het algemeen sneller effect dan subsidies voor investeringen of invoering van nieuwe maatregelen.¹⁹
- In de instrumentenmix kan een onderscheid worden gemaakt in subsidiëren, beprijzen en normeren. Hieronder staan daarover enkele observaties bij het ‘aanvullend klimaatpakket’. De vormgeving van de instrumentenmix vereist een rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten tussen gebruikers- en inkomensgroepen, die politiek zorgvuldig en transparant moet worden afgewogen. Deze afweging is in het ‘aanvullend klimaatpakket’ impliciet en partieel gemaakt.²⁰
- Subsidiëren: het geven van subsidies blijft belangrijk in de transitie. Het is positief dat er middelen beschikbaar zijn gesteld om de SDE++ ook open te stellen in 2026, maar zekerheid over toekomstig budget is nodig want de SDE++ blijft een belangrijk ‘trekpaard’ van de energietransitie.²¹ Ook het beschikbaar stellen van gereserveerde ISDE-middelen is positief. Op een aantal punten is een doelmatiger besteding van de middelen uit het Klimaatfonds mogelijk.²²
- Beprijzen: beprijzing van broeikasgasemissies is een onderdeel van de instrumentenmix, ook in het ‘aanvullend klimaatpakket’ (o.a. CO₂-heffing industrie, AVI’s en glastuinbouw). In meerdere sectoren is echter nog sprake van een beprijzingstekort. Dit geldt in het bijzonder de landbouw, lucht- en scheepvaart en het niet-energetisch gebruik van fossiele energiedragers.²³ Hier is – met name internationaal en Europees – aanvullend beleid mogelijk.
- Normeren: normering is een bescheiden onderdeel van het ‘aanvullend klimaatpakket’ (o.a. jaarverplichtingen wegverkeer en groene waterstof en normering energielabels en zakelijke leasemarkt personenauto’s). Verdere aanvulling en aanscherping van de normering – inclusief adequate borging door toezicht en handhaving – kan bijdragen aan een meer stabiel en effectief transitiebeleid. Met name de invoering van (Europese) productnormen, waarin eisen worden gesteld aan de CO₂-intensiteit van de productieketen, is een route die aandacht verdient, omdat daarmee een grote markt kan ontstaan voor CO₂-arm geproduceerde goederen.²⁴

¹⁸ Zie o.a. PBL (2021), *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, en PBL, CPB en SCP (2024), *Reflectie brede welvaart; Prinsjesdag 2024*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁹ PBL (2024), *Klimaat- en energieverkenningen door de jaren heen. Tien jaar NEV en KEV en de invloed op beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁰ In het Klimaatplan 2025 – 2035 is ‘rechtvaardig klimaatbeleid’ als eerste van 4 uitgangspunten benoemd, waarbij 4 principes van rechtvaardig klimaatbeleid zijn geformuleerd. Het is onduidelijk hoe dit uitgangspunt en deze principes bij het ‘aanvullend klimaatpakket’ precies zijn toegepast.

²¹ Als alternatief voor de SDE++ kan ook worden gedacht aan tweezijdige *contracts-for-difference* om investeringszekerheid te bieden.

²² PBL (2025), *Reflectie op voorstellen voor de inzet van middelen uit het klimaatfonds in het MJP 2026; een quickscan*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

²³ PBL (2024), *Klimaatverandering in de prijzen in 2023. Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, en CPB & PBL (2022), *Afschaffing fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer*, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁴ Zie ook: European Commission (2025), *The Clean Industrial Deal: a joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, Brussels: European Commission.