



Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

Nader rapport

Klimaatplan 2025-2035



's-Gravenhage,

Aan de beide Kamers der Staten-Generaal

Nader rapport inzake het concept van het Klimaatplan 2025-2035

Op grond van de Klimaatwet stelt het kabinet in 2025 voor de tweede keer een Klimaatplan vast. Dit plan beschrijft de hoofdlijnen van het te voeren kabinetsbeleid voor de periode 2025-2035. In lijn met de Klimaatwet is de afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) als onafhankelijk adviseur van de regering gehoord over het concept-Klimaatplan. De beschouwing van de Afdeling, gedateerd op 3 maart 2025, no. W19.24.00360/IV, bied ik u hierbij aan. Het kabinet dankt de Afdeling voor de beschouwing over het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035. Dit nader rapport beschrijft de reactie van het kabinet op de adviezen uit de beschouwing.

Het kabinet heeft met instemming kennisgenomen van de beschouwing van de Afdeling. De Afdeling constateert dat er in de afgelopen jaren, onder invloed van internationale, Europese en nationale afspraken, veel vooruitgang is geboekt bij de vormgeving van het klimaatbeleid. De Afdeling herkent zich in de keuzes en thema's die in het Klimaatplan worden geagendeerd maar constateert dat een aantal daarvan nog niet concreet in het Klimaatplan zijn uitgewerkt. De Afdeling meent dat er winst kan worden geboekt door duidelijk te maken wat er op korte, middellange en lange termijn nodig is voor de transitie, sectorale en sectoroverstijgende knelpunten te signaleren en concrete oplossingen aan te dragen. Het kabinet beschouwt dit als een aanmoediging om hier de komende periode voortvarend mee aan de slag te gaan en de Kamer daarover in de cyclus van de Klimaatwet te informeren.

1 Het belang van een sociaaleconomische structuuranalyse

Om bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers zo goed mogelijk in positie brengen op weg naar een op klimaatneutraliteit gebaseerd economisch systeem, adviseert de Afdeling om het Klimaatplan aan te vullen met een sociaaleconomische structuuranalyse op basis waarvan op de korte en middellange termijn concrete, richtinggevende keuzes kunnen worden gemaakt.

Zoals de Afdeling opmerkt, heeft het kabinet in reactie op het Miljoenennota-advies 2025 van de Afdeling toegezegd om in de voorbereiding voor de begroting 2026 de suggestie van een sociaaleconomische structuuranalyse mee te nemen. Een dergelijke analyse kan het kabinet ondersteunen in de richtinggevende keuzes waar het voor staat. Zoals onder meer geschetst in het Draghi-rapport en de Clean Industrial Deal, staan het versnellen van decarbonisatie en het aanjagen van economische groei via innovatie centraal. Het ligt dus voor de hand het perspectief van duurzame economische groei en energieonafhankelijkheid (waaronder de afbouw van risicovolle afhankelijkheden) mee te nemen in de voorbereiding voor de begroting 2026.

De Afdeling herhaalt tevens haar eerder gegeven advies om te zorgen voor tijdige en adequate uitvoering van bestaand klimaatbeleid en om knelpunten in de uitvoering daadkrachtig aan te pakken.

Zoals blijkt uit de acties in de Klimaatnota en Energienota 2024 onderschrijft het kabinet de oproep van de Afdeling. Het is zowel van belang voor het realiseren van de doelen op de kortere termijn voor 2030 als voor de doelen op de langere termijn. In het Klimaatplan benadrukt het kabinet ook het belang om tempo te maken en vast te houden in de uitvoering van bestaand beleid. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat de uitvoering onder druk staat. Verschillende instrumenten zijn erop gericht om knelpunten in de uitvoering weg te nemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) gericht op energie-infrastructuur en de Nota Ruimte. Ook het programma Novex gericht op ruimtelijke inpassing van verschillende opgaven waaronder het energiesysteem, en de grondstoffentransitie, het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) gericht op netcongestie, en het Actieplan Groene en Digitale Banen gericht op het vergroten van technisch personeel voor de klimaat- en energiesectoren,

het lopend onderzoek (dat gereed is in augustus 2025) naar het personeelstekort in de energietransitie gericht op het inzichtelijk maken van de effecten van klimaat- en energiebeleid op de arbeidskrapte richten zich op het wegnemen van knelpunten.

2 Samenhang en consistentie in het klimaatbeleid

Om alle betrokkenen bij de klimaattransitie (bedrijven, maatschappelijke instellingen, burgers en overheden) voldoende houvast te bieden, adviseert de Afdeling om te zorgen voor samenhangend, consistent en voorspelbaar klimaatbeleid.

Het kabinet onderschrijft het belang van samenhangend, consistent en voorspelbaar klimaatbeleid. Uiterlijk in 2050 is Nederland onderdeel van een klimaatneutraal Europa. Dit is ook als doel in de Klimaatwet verankerd en biedt de basis voor de vormgeving van beleid. In het Klimaatplan is er dan ook voor gekozen om niet alleen een beleidsagenda 2025-2035 op te nemen, maar ook het pad richting klimaatneutraliteit in 2050 te beschrijven. De weg naar klimaatneutraliteit in 2050 en negatieve emissies in de jaren daarna is immers al ingezet, en vraagt nu al aandacht. Het kabinet meent dat deze blik op de lange termijn helpt om tot samenhangend, consistent en voorspelbaar beleid te komen.

Het Klimaatplan benadrukt ook het belang van samenhang tussen transities om kansen voor het bijdragen aan meerdere doelen te benutten en om te voorkomen dat beleid gericht op klimaatmitigatie ten koste gaat van andere transities. Klimaatbeleid wordt ook steeds meer geplaatst in een breder kader van de bijdrage aan de welvaart. Er loopt onderzoek om in de toekomst op een meer gestructureerde wijze inzichtelijk te maken welke gevolgen klimaatbeleid heeft voor verschillende aspecten van brede welvaart.

3 Tussendoelen

De Afdeling adviseert om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 vast te leggen.

Met dit Klimaatplan loopt het kabinet niet vooruit op de Europese besluitvorming en kiest het ervoor geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Klimaatwet. Dit is ook niet vereist vanuit het Europese beleid. Wel ziet het kabinet op basis van kennis en inzichten het EU-doel van -90% in 2040 dat door de Europese Commissie is voorgesteld als logische tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050 en heeft dit als voorlopig vertrekpunt gebruikt voor het formuleren van het indicatieve reductiepad voor Nederland. Dit reductiepad maakt het mogelijk in te schatten wat er nodig is in de verschillende sectoren. Ook maakt dit pad het mogelijk om in te schatten welke randvoorwaarden op orde moeten worden gebracht om handelingsperspectief te bieden aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

4 Klimaatrechtvaardigheid

De Afdeling onderschrijft het belang van rechtvaardig klimaatbeleid. De gevolgen van het beleid hebben immers invloed op het leven van iedereen, wat vraagt om een eerlijke en gelijke behandeling. Een rechtvaardige verdeling van kosten, lasten en lusten kan bovendien leiden tot meer draagvlak voor het beleid. De Afdeling benadrukt daarom de noodzaak van een breed perspectief op rechtvaardigheid en adviseert om in het Klimaatplan nader toe te lichten wat de rechtvaardigheidsprincipes inhouden, hoe zij zich tot elkaar verhouden, welke verdelingsbeginselen op welk moment worden ingezet en op basis van welke overwegingen en factoren daarvan kan worden afgeweken. Daarbij adviseert de Afdeling ook de principes van intergenerationele en internationale rechtvaardigheid te betrekken. De Afdeling adviseert bovendien om dit uit te werken voor de beleidskeuzes die reeds in het Klimaatplan zijn opgenomen.

Het kabinet heeft in het Klimaatplan vier rechtvaardigheidsprincipes geformuleerd die ten grondslag liggen aan een rechtvaardig klimaatbeleid. Het is daarbij van belang dat deze principes transparant zijn. Om dat inzichtelijk te maken en te evalueren gaat het kabinet indicatoren ontwikkelen die concreter maken wat deze principes inhouden en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Op deze manier wordt duidelijker hoe deze principes nu al ingezet worden en hoe ze gekoppeld kunnen worden aan toekomstige beleidskeuzes. De indicatoren die het kabinet wil ontwikkelen dienen ook tijds- en plaatsdimensies mee te nemen om zodoende ook intergenerationele en internationale rechtvaardigheidsprincipes te betrekken en inzicht te krijgen naar de impact van de beleidsmix op elders (internationaal aspect van rechtvaardigheid) en later. Daarnaast heeft het kabinet in opvolging op de publieke consultatie van het ontwerp-Klimaatplan aan het principe 'realisatie klimaatdoelen' toegevoegd dat Nederland zich, in EU-verband, wereldwijd inzet om de impact van klimaatverandering te beperken op landen in het mondiale zuiden die minder hebben bijgedragen aan de mondiale uitstoot maar wel de effecten daarvan ondervinden. In de verdere uitwerking zullen indicatoren per rechtvaardigheidsprincipe vastgesteld worden om de principes te concretiseren en de uitwerking ervan meetbaar te maken. Ook kan dit helpen bij het evalueren en eventueel bijsturen van beleid op rechtvaardigheidsprincipes.

Het kabinet onderkent dat het klimaatbeleid niet alleen de huidige generatie raakt, maar ook toekomstige generaties. Inzicht in de intergenerationele gevolgen van het klimaatbeleid is belangrijk. Rijksbreed wordt daarom een zogenaamde generatietoets ontwikkeld. Deze generatietoets biedt een gestructureerde analyse van intergenerationele en langetermijngevolgen van beleid, wet- of regelgeving. Doel is inzicht bieden in deze gevolgen ten behoeve van het maken van toekomstige beleidskeuzes. Het kabinet voegt een verwijzing hierover toe aan het Klimaatplan.

Ten aanzien van de procedure rechtvaardigheid adviseert de Afdeling om een participatiestrategie te ontwikkelen en in het Klimaatplan uit te werken welke randvoorwaarden het kabinet zal hanteren bij het organiseren van inspraak en burgerparticipatie. Daarbij vindt de Afdeling het ook van belang om toe te lichten op welke wijze het kabinet de opbrengst van die inspraak zal verwerken in het toekomstige klimaatbeleid.

Het kabinet ziet net als de Afdeling het belang van een strategie met de bijbehorende randvoorwaarden. Nederland heeft zich o.a. via het VN Klimaatverdrag (artikel 6) en de overeenkomst van Parijs (artikel 12) gecommitteerd om publieke participatie te organiseren bij het aanpakken van de klimaatverandering en de gevolgen ervan en daarbij de perspectieven van het maatschappelijk middenveld in het beleid te verwerken. In nationaal beleid zijn deze strategie en uitgangspunten onder meer verankerd in de reeds ontwikkelde visie op burgerbetrokkenheid in de energietransitie en klimaatopgave.¹ Deze visie schetst tien uitgangspunten bij het organiseren van participatie en beschrijft tegelijkertijd ook hoe het kabinet werkt aan drie actielijnen om participatie op lokaal en nationaal niveau te versterken en burgerinitiatieven te ondersteunen. Ook heeft de Tweede Kamer en het kabinet tien randvoorwaarden geschetst voor een succesvolle werking van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.²

De Afdeling adviseert om helder te schetsen op welke wijze het kabinet de opbrengst van dit en andere participatietrajecten verwerkt in het toekomstige klimaatbeleid. In de Klimaatnota speelt de verantwoording van het Klimaatbeleid een grote rol. Het kabinet zal daarbij de opbrengst van inspraak en burgerparticipatie, en hoe hiermee wordt omgegaan, in de Klimaatnota toelichten. In het Klimaatplan is hiervoor een tekstwijziging gedaan. Het kabinet heeft eveneens het voornemen om voor elk overgenomen advies van het burgerberaad een helder tijdspad van implementatie te schetsen en deze jaarlijks bij te werken in diezelfde Klimaatnota.³ Daarbij wordt ook ingegaan op welke wijze de adviezen een plek krijgen in (bestaande) beleidsdocumenten.

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1231

² Kamerstukken 2023-Do1885, 32813, nr. 1142

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1463

5 Gedragsverandering

De Afdeling adviseert het kabinet om in het Klimaatplan een strategie te formuleren die gebaseerd is op factoren die relevant zijn voor het realiseren van gedragsverandering. Gelet op de reeds beschikbare (wetenschappelijke) literatuur over gedragsverandering en het effect van bepaalde maatregelen daarop, adviseert de Afdeling daarbij te concretiseren welk beleid het kabinet voor ogen heeft en welk type maatregelen het kabinet zal vaststellen die invloed hebben op (consumenten)gedrag.

Zoals de Afdeling zegt is gedragsverandering cruciaal voor het dichterbij brengen van de klimaatdoelen. Bovendien is er draagvlak voor. Ook de voor het Klimaatplan door CE Delft uitgevoerde impact analyse illustreert dat beleidsmaatregelen (gericht op het maken van duurzamere keuzes) technologische mitigatiemaatregelen kunnen aanvullen (zie hoofdstuk 4). Om deze redenen staat gedragsverandering ook expliciet in het Klimaatplan en wordt er een ‘aankpak duurzaam leven’ ontwikkeld waarin verschillende ministeries samenwerken op tien duurzame gedragskeuzes.

De aankpak is gericht op het ontwikkelen van beleidsinterventies die gefundeerd zijn op gedragskennis en die van de duurzame keuze de haalbare, aantrekkelijk en acceptabele keuze maken. Daarvoor is het belangrijk om per duurzame keuze belangrijke doelgroepen in beeld te hebben, en de significante gedragsfactoren die bepalen waarom mensen wel of niet duurzaam gedrag vertonen. ‘Prijs’ is een belangrijke zoals de Afdeling noemt, maar ook ‘moeite’ en de sociale norm zijn bijvoorbeeld belangrijke factoren. Verder wil het kabinet het systeem rond consumenten in kaart brengen. De consument maakt immers niet losstaande keuzes, die komen voort uit een omgeving die door overheden, bedrijven en organisaties samen wordt gecreëerd. Monitoring van de voortgang op de tien keuzes en onderzoek naar draagvlak en CO₂-reductiepotentie van maatregelen zijn ook onderdeel van de aankpak. Op basis van bovenstaande zal deze aankpak uitgebreider worden toegelicht in het Klimaatplan.

Deze aankpak is onderdeel van de beleidsagenda van het Klimaatplan. Zoals toegelicht in het Klimaatplan zal over de voortgang van de beleidsagenda, en dus ook over de voortgang van deze aankpak, verantwoording worden afgelegd in de jaarlijkse Klimaatnota.

6 Beleidsinstrumentarium en begroting

De Afdeling adviseert om de gemaakte keuzes voor een bepaalde beleidsmix steeds te expliciteren. Daarbij is het van belang om ook faciliterende en compensatie-instrumenten in de beleidsmix te betrekken.

De beleidsmix van het klimaatbeleid is voortdurend in ontwikkeling. De transitie is geen statisch vraagstuk; de optimale mix van instrumenten verschuift in de tijd. Bovendien verschilt de ideale mix van sector tot sector.

Het kabinet heeft in de jaarlijkse besluitvorming over het klimaatbeleid aandacht voor de samenhang van de beleidsmix door keuzes te maken in de driehoek subsidiëren, prijzen en normeren. Hiernaast, zoals de Afdeling terecht opmerkt, worden faciliterende instrumenten ingezet, en instrumenten die erop gericht zijn om effecten voor specifieke groepen te compenseren. Zoals de afgelopen periode is gebleken, is het succes van de ingezette instrumenten mede afhankelijk van de vraag of de randvoorwaarden op orde zijn. De problemen die veroorzaakt worden door netcongestie staan verdergaande elektrificatie in de weg. Er is ook aandacht voor andere faciliterende voorwaarden zoals het voeren van regie, het bieden van ondersteuning met kennis en het ontzorgen van burgers en bedrijven. De inzet van beleidsinstrumenten heeft gevolgen voor de lastenverdeling tussen en binnen groepen van burgers en bedrijven. Wanneer het niet mogelijk is bij de vormgeving van het beleid de lasten op een evenwichtige en rechtvaardige manier te verdelen is het mogelijk bepaalde groepen binnen of buiten het klimaat- en energiedomein te compenseren.

Ook in de besluitvorming over besteding van het Klimaatfonds speelt de beleidsmix een belangrijke rol. Voor toekenning van de middelen uit het klimaatfonds is vaak een voorwaarde opgenomen dat instrumenten worden ingezet in combinatie met normerende maatregelen.

Aandacht voor de balans in de beleidsmix is niet zonder reden. Zoals ook naar voren komt in het evaluerende synthese-onderzoek, dat door CE Delft is uitgevoerd naar het klimaatbeleid, zijn het combinaties van meerdere (effectieve) instrumenten die bijdragen aan het behalen van beleidsdoelen. Er bestaan aanwijzingen vanuit de literatuur dat de combinatie van subsidies en beprijzende instrumenten een versterkend effect hebben (het zogenaamde principe van 'de wortel en de stok'). Daarnaast spelen subsidies vooral in de innovatiefase en eerste marktintroductie een rol, terwijl beprijzing en normering bij een toenemend marktaandeel voor versnelling in de transitie zorgt. Zoals beschreven in het synthese-onderzoek, ondersteunt de wetenschappelijke literatuur deze stelling. In de wetenschappelijke literatuur is nog niet te vinden wat de exacte optimale beleidsmix is en de randvoorwaarden waarin deze beleidsmix het meest effectief is

Het vinden van de goede beleidsmix vraagt om een 'lerend' proces van beleidsvorming. Periodieke evaluaties zijn daarbij belangrijk, waarin de theorie die aan het beleid ten grondslag ligt wordt getoetst en wordt gezien of een gekozen inzet nog effectief en doelmatig is, of dat bijstelling nodig is. Het kabinet voegt daar met het nieuwe Klimaatplan aan toe, dat het ook van belang is om te toetsen of de beleidsmix leidt tot uitkomsten die rechtvaardig zijn, en zal dit dus ook, naast doelmatigheid en doeltreffendheid, betrekken bij periodieke evaluaties.

Bij de verdere uitwerking van de beleidsagenda worden de inzichten uit het synthese-onderzoek door CE Delft en de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid door PBL betrokken. Het kabinet zal bezien hoe het inzicht in de ontwikkeling van de beleidsmix kan worden vergroot, en wat dit vraagt van de evaluatieagenda gedurende de tweede vijfjaarscyclus van de Klimaatwet die we ingaan met het tweede Klimaatplan.

De Afdeling herhaalt haar eerdere advies om stapsgewijs, via een groeimodel, een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren. In haar Miljoenennota-advies 2024 heeft de Afdeling de volgende elementen hiervoor uiteengezet:

- *Geef meer inzicht in de (toekomstige) budgettaire gevolgen van klimaatverandering. Door het verkrijgen van inzicht in de intergenerationele aspecten van klimaatbeleid en door deze te incorporeren in de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, worden de mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen voor de allocatie van middelen binnen het begrotingsbeleid versterkt.*
- *Ontwikkel brede definities en een classificatie van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methodieken. Het kunnen volgen en monitoren van mitigatie- en adaptatiebeleid, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant van de begroting, helpt om middelen doelmatig en doeltreffend te alloceren en beleidseffecten inzichtelijk te maken.*
- *Creëer transparantie in de begroting, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht, en maak onafhankelijke en betrouwbare informatie tijdig beschikbaar om integrale afwegingen binnen het begrotingsbeleid te kunnen maken.*

Het kabinet neemt het advies van de Afdeling om een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren ter harte bij het verder verbeteren van het inzicht in de budgettaire gevolgen van klimaatverandering en goede begrotingsverantwoording en verslaglegging hieromtrent. Het kabinet reageert in dit kader graag op de elementen van een dergelijk begrotingsraamwerk die de Afdeling uiteen heeft gezet.

1. In de kabinetsreactie op het eerdere advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2024 om een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren, staat dat het kabinet voornemens is met het CPB te verkennen of en hoe klimaatverandering in de houdbaarheidsanalyses van de overheidsfinanciën kan worden meegenomen.

2. Het kabinet kiest ervoor zich met de overzichten te beperken tot de inkomsten en uitgaven die direct gerelateerd zijn aan de klimaatdoelen en kiest er vanwege de uitvoeringslasten en foutgevoeligheid van een dergelijke systematiek niet voor om zoals de Afdeling voorstelt brede definities en classificaties van uitgaven en inkomsten op te stellen gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methoden.
3. De volgende verbeteringen van de overzichten van klimaatuitgaven in de begroting worden en zijn doorgevoerd, waarmee invulling wordt gegeven aan de aanbeveling van de Afdeling om transparantie in de begroting te creëren, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht.
 - a. Het overzicht van milieugerelateerde belastingen is aangepast naar een overzicht van specifiek klimaatgerelateerde belastingen.
 - b. In de Miljoenennota wordt jaarlijks een overzicht van de zogenoemde fossiele subsidies opgenomen.
 - c. in de Voorjaarsnota en de Miljoenennota wordt jaarlijks een korte, integrale toelichting op de belangrijkste financiële ontwikkelingen rond het klimaatbeleid gegeven.
 - d. In het Financieel Jaarverslag Rijk wordt overeenkomstig het integrale beeld in de begroting ook integraal verslag gedaan van het klimaatbeleid.
 - e. Vanaf de Miljoenennota voor 2026 wordt ook een overzicht van de uitgaven aan klimaatadaptatie opgenomen.
 - f. In het nieuwe Klimaatplan wordt aandacht besteed aan de 'cost of inaction', de extra kosten in de toekomst door het uitstellen van mitigatiebeleid. In het Klimaatplan is een impact analyse uitgevoerd naar de gevolgen van het klimaatbeleid voor onder andere de investeringsbehoefte en de financiële positie van huishoudens, bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden.

Het kabinet zal tevens zoveel mogelijk gebruik maken van de informatie uit alle hierboven genoemde trajecten bij de hoofdbesluitvormingsmomenten en waar relevant ook toelichten in de begroting hoe deze informatie is gebruikt.

7 Bestuurlijke aspecten

De Afdeling adviseert in het Klimaatplan nader in te gaan op de rolverdeling tussen de verschillende betrokken bewindspersonen.

Reactie:

Het klimaatbeleid is een gedeelde verantwoordelijkheid binnen het kabinet. Verschillende bewindspersonen dragen een verantwoordelijkheid om de (wettelijk vastgelegde) klimaatdoelen, door sectorale beleidsmaatregelen en wet- en regelgeving, mede te realiseren. Om de doelen te kunnen realiseren is eerder, ook door de Afdeling, geconstateerd dat regie op nationaal niveau dient te worden verstevigd om de beleidsvorming te coördineren, toe te zien op de totstandkoming van wetgeving en realisatie van maatregelen, en de voortgang te bewaken en zo nodig bij te sturen. Wet- en regelgeving is een belangrijk instrument voor het realiseren van de klimaatdoelen. Wet- en regelgeving dient in hoog tempo te worden voorbereid. Met de Afdeling is het kabinet van mening dat regie op de totstandkoming hiervan van groot belang is. Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van eerdere adviezen van de Afdeling, een samenhangend interdepartementaal wetgevingsprogramma ingesteld om de voortgang en de planning van het geheel aan klimaatwet- en regelgeving te monitoren en te bewaken. Het (reeds eerder) ingestelde hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch Overleg draagt zorg voor een interdepartementale sturing op en coördinatie van het wetgevingsprogramma. De voortgang van de voorbereiding van klimaatwet- en regelgeving wordt aan de hand van het wetgevingsprogramma periodiek door de minister van Klimaat en Groene Groei met de verantwoordelijke bewindspersonen besproken. Ook wordt twee keer per jaar met het wetgevingsprogramma aan de Kamer gerapporteerd over de voortgang van de voorbereiding van klimaatwet- en regelgeving. Een mede-ondertekeningsbevoegdheid van de minister van Klimaat en Groene Groei heeft naar mening van het kabinet geen meerwaarde en bevordert de totstandkoming van wet- en regelgeving niet. Het kabinet is voorts van mening dat de regierol binnen de rijksoverheid verder wordt geborgd door de aanstelling van een minister van Klimaat en Groene

Groei als coördinerend bewindspersoon, die – naast de verantwoordelijkheid van de individuele bewindspersonen – de eindverantwoordelijkheid draagt voor het klimaatbeleid. Verder legt de minister van Klimaat en Groene Groei als fondsbeheerder verantwoording af over het Klimaatfonds. Definitieve besluitvorming over beleid vindt altijd plaats in de ministerraad, maar dankzij deze overlegstructuren is er een intensieve en stabiele samenwerking en gecoördineerde sturing en aanpak tussen de betrokken departementen gerealiseerd op het beleidsterrein van klimaat en energie en wordt de voortgang en de samenhang van (de uitvoering van) wetgeving geborgd.

Voor de rolverdeling tussen de verschillende betrokken bewindspersonen is een meer uitgebreide toelichting opgenomen in het Klimaatplan.

De Afdeling adviseert om in het Klimaatplan nader in te gaan op de samenwerking tussen het Rijk en de mede-overheden en daarbij in het bijzonder toe te lichten hoe de medeoverheden in positie zullen worden gebracht om hun eigen taken en rollen nader vorm te geven bij de verwezenlijking van de klimaatdoelen.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat gemeenten, provincies en waterschappen in Europees Nederland een cruciale rol spelen bij de uitvoering van klimaatbeleid. Met de overkoepelende interbestuurlijke afspraken Klimaat en Energie 'Schouder aan schouder voor het Klimaat' (2022) en de recente Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda Energiesysteem (2024) hebben het Rijk en de medeoverheden afspraken gemaakt over de uitvoering van de gezamenlijke klimaat- en energie-opgave. In de uitwerking van deze samenwerkingsagenda wordt ook gekeken naar gerichte inzet van kennis en expertise, zoals expertpoules. Voor de samenwerking tussen overheden in het algemeen, is in 2023 bovendien de Code Interbestuurlijke Verhoudingen vastgesteld. Daarin is vastgelegd dat medeoverheden vanaf het begin van de beleidsvorming betrokken worden bij het vormen van nieuw rijksbeleid. Wanneer de beleidsagenda in het Klimaatplan verder is uitgewerkt, zal worden bekeken of hier taken uit voortkomen voor medeoverheden.

Om te borgen dat het klimaat- en energiebeleid aansluit bij de uitvoeringspraktijk, wordt regelmatig overlegd tussen bestuurders van de medeoverheden en de verantwoordelijk ministers in het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie (BOK&E). In dit bestuurlijk overleg wordt de vormgeving van voorgenomen beleid getoetst, worden knelpunten in de uitvoering onder de aandacht gebracht en wordt kennis en expertise gedeeld om het beleid te verbeteren.

Tussen Rijk en medeoverheden geldt de afspraak dat het Rijk onderzoekt welke randvoorwaarden, waaronder uitvoeringsmiddelen, nodig zijn voor de uitvoeringstaken die zij geeft aan de mede-overheden. In lijn met deze afspraak, heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op verzoek van het Rijk tweemaal advies uitgebracht. In lijn met het eerste advies uit 2022 is voor de jaren 2023 t/m 2030 circa € 5,6 miljard ingezet voor de uitvoeringslasten van gemeenten en provincies. In het tweede advies uit 2024 adviseerde de ROB dit bedrag op te hogen voor de jaren 2025 t/m 2030 in verband met onder meer de toegenomen complexiteit van de uitvoeringstaken. Besluitvorming over aanvullende uitvoeringsmiddelen is onderdeel van de reguliere budgettaire besluitvormingsmomenten.

Voor voorgaande punten zijn de betreffende teksten in het Klimaatplan verder aangevuld en verduidelijkt.

8 Koolstofverwijdering

De Afdeling adviseert om op tijd richtinggevende keuzes te maken over de ontwikkeling van koolstofverwijdering, in afstemming met richtinggevende keuzes op andere beleidsterreinen, en alleen als aanvulling op de primaire inzet op emissiereductie. Het is van belang om tijdig te komen tot een duidelijke keuze tussen verschillende koolstof-verwijderingstechnieken. In het daarop gerichte beleid moet aansluiting worden gezocht bij de noodzakelijke sociaaleconomische structuuranalyse voor Nederland en de eerder besproken aandachtspunten voor de beleidsmix. Hierbij moet rekening worden gehouden met de eindige capaciteit voor koolstofopslag. Gelet op het belang van koolstofverwijdering voor het bereiken van de klimaatdoelen, adviseert de Afdeling bovendien de routekaart en een beleidsagenda al in het Klimaatplan op te nemen.

Het kabinet is blij dat de Afdeling het belang van koolstofverwijdering als tweede spoor naast emissie-reductie binnen het klimaatbeleid bevestigt. Het kabinet deelt de opvatting van de Afdeling dat om de benodigde opschaling van koolstofverwijdering tijdig te bewerkstelligen, het noodzakelijk is om zowel te werken aan het opstellen van beleid als aan de snelle uitvoering daarvan. Om die reden publiceert het kabinet parallel met het Klimaatplan de Routekaart Koolstofverwijdering, waar het koolstofverwijderingsbeleid nader wordt onderbouwd en omgezet tot een beleidsagenda. De Routekaart biedt de uitwerking van de beleidskeuzes in het klimaatplan. Het kabinet geeft de voorkeur aan het publiceren van de Routekaart als zelfstandig document. Opname van de beleidsagenda koolstofverwijdering in het klimaatplan zou het klimaatplan onevenwichtig maken en geen tijdswinst bieden. Vanwege het internationale karakter en de noodzakelijke inbedding in Europees klimaatbeleid en mondiale klimaatboekhouding, wordt het koolstofverwijderingsbeleid bij voorkeur Europees uitgerold. Nationaal kiest het kabinet in dit stadium nog niet voor specifieke koolstofverwijderingstechnieken, maar zet vooral in op innovatie en ondersteuning van vroege opschaling van nieuwe technieken. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de kansen die koolstofverwijdering biedt voor groene groei en aansluiting op de economische perspectieven voor de industrie. Zoals aangeven in het hoofdstuk over de industrie biedt bijvoorbeeld de transitie naar duurzame grondstoffen met name door inzet van bioraffinage tegelijkertijd mogelijkheden voor grootschalige koolstofverwijdering (BioCCS). Het kabinet is zich ervan bewust dat de opslagcapaciteit voor CO₂ niet oneindig is en ook nog omgeven door grote onzekerheden. Voor de inzet van beschikbare opslagcapaciteit is een van de uitgangspunten van het beleid dat dit zo hoogwaardig mogelijk moet zijn. Hierbij geldt wel dat Nederland onderdeel is van een geïntegreerde Europese CO₂-afvang, -transport en -opslagmarkt, en dat opslagcapaciteit ook elders in Europa ontwikkeld wordt. In de reactie op de motie-Postma is het kabinet onlangs nader ingegaan op de verhouding tussen de te verwachten opslagcapaciteit en vraag naar opslagcapaciteit.⁴ Het kabinet is het eens met de Afdeling dat de tijdige opschaling van de opslagcapaciteit van cruciaal belang is. Met name Aramis is naast voor de opslag van fossiel CO₂ ook voor de opschaling van koolstofverwijdering van groot belang. Het kabinetsbeleid is erop gericht om de juiste randvoorwaarden te creëren voor de totstandkoming van CCS-projecten, waaronder de tijdige start van Aramis.

9 Circulaire economie

De Afdeling adviseert in het Klimaatplan nader te beschrijven welke afdwingbare – met name: normerende en beprijzende – maatregelen nodig zijn om in 2050 volledige circulariteit in de economie te bereiken.

Het kabinet verwelkomt de specifieke aandacht voor het thema circulaire economie en onderschrijft de visie van de Afdeling dat dit thema belangrijk is voor het pad naar 2050. Het kabinet deelt de insteek van de Afdeling dat meer afdwingbare maatregelen nodig zijn om in 2050 een volledige circulaire economie te bereiken. Ook onderschrijft het kabinet het belang van het verbeteren van de financiële levensvatbaarheid van circulair ondernemende bedrijven dat de Afdeling noemt. Afdwingbare maatregelen kunnen daarbij helpen. Het gaat daarbij om maatregelen die ervoor zorgen dat er op circulaire in plaats van lineaire wijze wordt omgegaan met grondstoffen in de hele productieketen. Dit betekent dat de precieze vormgeving van de maatregelen steeds nader moet worden ingevuld, bijvoorbeeld op welke plekken in de keten deze aangrijpen, of deze afdwingbaar moeten zijn of (ook) stimulerend, op welk schaalniveau de maatregelen worden ingevoerd, en welke maatvoering en fasering wordt gebruikt. Deze vormgeving zal afhangen van factoren als doelmatigheid, doeltreffendheid en politiek en maatschappelijk draagvlak.

Daarbij ligt de focus op EU-maatregelen waardoor een gelijk Europees speelveld gewaarborgd kan worden en waarmee circulaire businessmodellen beter financieerbaar te maken zijn. Het kabinet zal naast bovenstaande Europese inzet nationale maatregelen overwegen indien deze positief bijdragen aan de klimaatdoelen, leveringszekerheid, concurrentievermogen, leefomgeving en biodiversiteit. Zo wordt op dit moment gewerkt aan een circulaireplasticnorm en een mogelijke plastic heffing,

⁴ Kamerstukken II (2024/25), 31 793, nr. 273

worden maatregelen getroffen gericht op een circulaire bouwconomie, wordt het instrument Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) doorontwikkeld en wordt gewerkt aan de inzet op duurzame koolstof in de chemiesector.

Zoals ook in het Regeerprogramma benadrukt, kunnen circulaire maatregelen bijdragen aan de klimaatdoelen. Het kabinet kan nu nog niet meer helderheid geven over welke afdwingbare maatregelen nodig zijn. Dit wordt nu verkend in het kader van de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). Naast afdwingbare maatregelen zullen stimulerende en randvoorwaardelijke maatregelen onderdeel blijven uitmaken van de beleidsmix. De staatssecretaris van IenW heeft in dit kader ook nader advies gevraagd aan de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR). In het Klimaatplan is hiervoor een nadere toelichting opgenomen.

Ten slotte

Terugblikkend op de periode sinds het eerste Klimaatplan uit 2019 concludeert de Afdeling dat het klimaatbeleid steeds vollediger vorm heeft gekregen. De onderwerpen die de Afdeling in het eerste Klimaatplan miste, komen in dit tweede Klimaatplan wel terug. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat duidelijke, richtinggevende keuzes op deze onderwerpen nodig zijn om de transitie verder te brengen. Het kabinet zal hier de komende periode verder mee aan de slag gaan en de Kamer daarover in de cyclus van de Klimaatwet informeren.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Klimaat en Groene Groei

Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Maart 2025 | Publicatie-nr. 25400800

