Transitoir wetgeven in de energietransitie: richting geven, bijstellen en faseren

M.A.M. Dieperink[1]

1. Inleiding

1.1 Energietransitie als brede opdracht aan wetgevingsjuristen

De energietransitie is de overgang van een op fossiele brandstoffen gebaseerd energiesysteem naar een klimaatneutraal energiesysteem, gebaseerd op hernieuwbare bronnen, koolstofverwijdering en energiebesparing. Deze transitie is om meerdere redenen urgent. In de eerste plaats vanwege klimaatverandering: de energiesector is verantwoordelijk voor ruim driekwart van alle broeikasgasemissies in de Europese Unie[2] en voor circa 73% wereldwijd.[3] Dit betreft zowel emissies uit energieopwekking als het energieverbruik in transport, industrie en de gebouwde omgeving. Daarnaast is de energietransitie van belang voor de Europese energieonafhankelijkheid: vermindering van de afhankelijkheid van geïmporteerde fossiele brandstoffen versterkt de strategische autonomie en leveringszekerheid.[4] Ten slotte biedt de transitie economische kansen: de ontwikkeling van schone technologie en de vergroening van de industrie worden gezien als sleutels tot toekomstig concurrentievermogen.[5]

In de energietransitie speelt wetgeving een belangrijke rol.[6] Een succesvolle omschakeling naar klimaatneutraliteit vergt niet alleen kapitaal, technologische doorbraken en voldoende uitvoeringscapaciteit, maar evenzeer een helder en robuust juridisch fundament in de vorm van wetgeving. Dat fundament schept, ten eerste, duidelijkheid: het markeert wat niet langer acceptabel is en wijst de weg naar wat wel wenselijk is. Burgers en maatschappelijke organisaties ontlenen daaraan een rechtens afdwingbare aanspraak op een schone leefomgeving, terwijl bedrijven weten waar zij aan toe zijn bij het plannen van investeringen. Een belangrijke, tweede functie van wetgeving in de energietransitie is dat daarmee investeringszekerheid ontstaat, voor de projecten die noodzakelijk zijn om de transitie daadwerkelijk te realiseren. De transitie gaat namelijk niet alleen over het beperken van emissies, maar ook over het realiseren van nieuwe projecten, onder meer voor de productie van hernieuwbare energie. In de derde plaats creëert wetgeving rechtsgelijkheid en een gelijk speelveld voor de bedrijven die in de energietransitie hun bedrijfsvoering moeten bijstellen. Dat komt doordat de wetgever de enige instantie is die bindende regels kan stellen die voor iedereen gelden en die langdurige rechtszekerheid verschaffen. Gelet op de schaal en de urgentie van de energietransitie is collectieve actie onontbeerlijk: overheden, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en burgers moeten gezamenlijk kunnen én willen bijdragen.

---

[1] Marjolein Dieperink is bijzonder hoogleraar klimaatverandering en energietransitie aan de VU en advocaat-partner bij Norton Rose Fulbright.

[2] Het percentage van circa 75% wordt consistent gerapporteerd in Europese beleidsrapporten over klimaat en energie, waaronder het State of the Energy Union-rapport (COM(2023) 644 final) en het REPowerEU-pakket (COM(2022) 230 def.).

[3] Zie onder meer IPCC, *Sixth Assessment Report*, 2022 en IEA, *World Energy Outlook 2023*.

[4] De geopolitieke dimensie van de energietransitie is nadrukkelijk geagendeerd in reactie op de Russische invasie van Oekraïne. Zie het REPowerEU-pakket (COM(2022) 230 def.), dat expliciet de koppeling legt tussen de versnelling van de energietransitie en het verminderen van de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen.

[5] O.a. Clean Industrial Deal COM(2025) 85.

[6] Zie ook: Dieperink 2022, o.a. par. 1.2 en hoofdstuk 6; ROB 2023, hoofdstuk 4.

Juist daarom is wetgeving meer dan een randvoorwaarde. Zij kan de transitie daadwerkelijk versnellen.

Het vormgeven van dit wettelijk fundament van de energietransitie is geen exclusieve opdracht aan energierechtjuristen. Wetgeving voor de energietransitie raakt aan vrijwel alle onderdelen van het recht.[7] Het energietransitierecht omvat elementen uit het publiekrechtelijke omgevingsrecht, het sectorale energierecht, het subsidierecht en het mededingingsrecht, naast privaatrechtelijke domeinen als het goederen-, aansprakelijkheids- en ondernemingsrecht. Ook rechtsgebieden die op het eerste gezicht minder voor de hand liggen, worden in toenemende mate geconfronteerd met de energietransitie: het consumentenrecht via informatieverplichtingen over de klimaat- en energie-impact van producten, het pensioenrecht via de integratie van klimaatrisico's in beleggingsbeleid, het financieel toezichtsrecht via duurzaamheidsrapportages, en het aanbestedingsrecht als instrument om via overheidsinkoopbeleid de transitie te versnellen. Daarbij gaat het niet alleen om Nederlands recht, maar in toenemende mate ook om Europees recht.

Tegen deze achtergrond is dit preadvies een uitnodiging aan een brede groep juristen om mee te denken over de vraag hoe wetgeving de energietransitie kan ondersteunen en versnellen. Dat vergt het doorbreken van kokervisies en samenwerking tussen specialisten en generalisten, op nationaal en Europees niveau.

1.2 Urgentie van nieuwe energietransitiewetgeving

Het afgelopen decennium is er veel beleid en wetgeving tot stand gekomen die gericht is op de energietransitie, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau. Toch worden klimaat- en energiedoelstellingen niet gerealiseerd. Het Planbureau voor de Leefomgeving ('PBL') concludeert in de Klimaat- en Energieverkenning 2026 ('KEV 2026') dat de kans dat Nederland het klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 haalt, kleiner is dan 5%.[8] De verwachte emissiereductie ligt tussen de 47 en 54%. Verder blijft het aandeel hernieuwbare energie in 2030 naar verwachting steken op 32 tot 38%, waarmee het door de EU gestelde doel van 39% voor Nederland waarschijnlijk niet wordt gehaald. Naast de klimaaturgentie speelt energieonafhankelijkheid een steeds grotere rol. De geopolitieke kwetsbaarheid van Europa – geïllustreerd door de afhankelijkheid van doorvoer via de Straat van Hormuz en de onzekerheid rond gasvoorraden – onderstreept het belang van een versnelde transitie naar hernieuwbare energie.

De stagnatie van de energietransitie heeft meerdere oorzaken: technische, financiële, bestuurlijke en maatschappelijke. Dit preadvies richt zich op de vraag wat de wetgever kan doen om de transitie vlot te trekken. De (architectuur van de) huidige wetgeving is veelal ontwikkeld voor het fossiele energiesysteem, waarin de regulering tot stand kwam op een moment dat de infrastructuur al grotendeels was gerealiseerd. De energietransitie vergt echter de bouw van een fundamenteel ander energiesysteem. Daarvoor is wetgeving nodig die niet

[7] Zie ook Smeehuijzen & Sauter 2026a en Smeehuijzen & Sauter 2026b, p. 2066-2073. In deze publicaties wordt het begrip 'autonome draagkracht' geïntroduceerd om te duiden in hoeverre rechtsgebieden vanuit hun eigen structuur ruimte bieden voor de integratie van klimaatoverwegingen.

[8] *PBL 2026*. Zie ook: Afdeling advisering van de Raad van State, *Klimaatbeschouwing over de concept-Klimaat- en Energienota 2026*, online raadpleegbaar via https://www.raadvanstate.nl/klimaatwet/beschouwingen/@160825/concreet-toekomstgericht-klimaatbeleid/.

alleen de marktordening van de (bestaande) infrastructuur organiseert, maar ook de realisatie van nieuwe projecten faciliteert en versnelt. Daarnaast moet wetgeving borgen dat de verschillende projecttypen in één systeem met elkaar kunnen samenwerken. Dit maakt de energietransitie tot een urgente opdracht aan wetgevingsjuristen.

1.3 Energietransitie als casus voor innovatie en wetgeving

Dit preadvies is geschreven voor de jaarvergadering 2026 van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving ('NVvW'), die is gewijd aan het thema 'innovatie en wetgeving'. De centrale vraag die de NVvW heeft voorgelegd, luidt: bieden wet- en regelgeving wel voldoende ruimte om te leren in transities? Daarbij bestaat een spanningsveld tussen rechtszekerheid en aanpasbaarheid. Enerzijds dient wetgeving richting en houvast te bieden en te voldoen aan de eisen van de democratische rechtsstaat; wetgeving draagt zo bij aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Anderzijds moet wetgeving ruimte bieden aan processen die zelf voortdurend aan verandering onderhevig zijn en waarbij onzekerheid een gegeven is.

De NVvW heeft aan de preadviseurs meegegeven dat tegen deze achtergrond in de wetgevingspraktijk wordt nagedacht 'transitoir wetgeven'. Ik hanteer dit begrip als werkdefinitie voor een *wetgevingsbenadering die uitgaat van richtinggevende wetgeving, die kan worden bijgesteld naarmate inzichten veranderen, investeringszekerheid borgt en die rekening houdt met de fasering van de transitie*. De energietransitie verloopt immers gefaseerd: aan wetgeving voor markten in opbouw – zoals de warmte- en waterstofketen – dienen andere eisen te worden gesteld dan aan wetgeving voor reeds gevestigde markten.

1.4 Probleemstelling

De energietransitie stagneert en de klimaatdoelen raken buiten bereik. Tegelijkertijd biedt wetgeving een krachtig instrument om de transitie te realiseren en versnellen. De centrale vraag van dit preadvies is daarom:

> *Hoe kan de wetgever de energietransitie ondersteunen en versnellen door wetgeving te ontwerpen die richting geeft, leert van ervaring, en meebeweegt met de fasen van de transitie?*

In dit preadvies zal ik betogen dat dit vijf componenten vereist: wetgevingsvisie, adaptieve instrumenten, gefaseerde benadering, integrale besluitvorming en investeringszekerheid. Deze componenten worden in Deel III uitgewerkt.

1.5 Opbouw en afbakening

Dit preadvies is als volgt opgebouwd. Deel I biedt een beschrijvend en analytisch kader, en leidt lezers die niet vertrouwd zijn met de technische en beleidsmatige achtergrond van de energietransitie daarin in. Hoofdstuk 2 beschrijft de relevante wetgeving, voorafgegaan door een samenvatting van de beleidsmatige context; een uitgebreidere beschrijving is opgenomen in Annex A. Hoofdstuk 3 beschrijft waarom de energietransitie stagneert. Hoofdstuk 4 verkent aan de hand van een literatuurstudie hoe wetgeving kan bijdragen aan het vlottrekken van de transitie en identificeert vijf ontwikkelrichtingen.

Deel II plaatst de Nederlandse energietransitiewetgeving in Europees perspectief. Daarvoor bestaan twee redenen. Ten eerste wordt energietransitiewetgeving in belangrijke mate door Europa bepaald. Ten tweede biedt een recente Europese koerswijziging naar aanleiding van het Draghi-rapport inspiratie voor de Nederlandse wetgevingspraktijk. Hoofdstuk 5 beschrijft deze Europese koerswijziging. Hoofdstuk 6 analyseert de implicaties voor de Nederlandse energiewetgeving.

Deel III formuleert concrete aanbevelingen voor Nederlandse energietransitiewetgeving. Hoofdstuk 7 werkt vijf componenten van transitoir wetgeven in de energietransitie uit. Hoofdstuk 8 toetst deze componenten aan de rechtsstatelijke randvoorwaarden. Hoofdstuk 9 beantwoordt de probleemstelling. Het preadvies sluit af met een nawoord waarin wordt verkend of de inzichten uit dit preadvies ook voor andere transities behulpzaam kunnen zijn.

Dit preadvies is afgerond op 20 september 2026. Beleids- en wetswijzigingen tot deze datum zijn betrokken.

DEEL I Stagnatie van de energietransitie

2. Definitie van energietransitiewetgeving

2.1 Inleiding op Deel I

Energietransitiewetgeving moet meer doen dan het faciliteren van innovaties. De wetgever moet ook actief sturen op de totstandkoming van het klimaatneutrale energiesysteem. In dit deel wordt uitgelegd wat de transitie naar dat systeem inhoudt en hoe de architectuur van de wetgeving moet veranderen om dat te ondersteunen. Omdat alle energieketens - bestaand, te transformeren en nieuw - geïntegreerd moeten gaan samenwerken, en dat fundamenteel anders is dan het fossiele systeem en de architectuur van de huidige wetgeving, ligt hier een grote rol voor de wetgever.

Hierna wordt eerst in hoofdstuk 2 uitgelegd welke verandering de energietransitie moet realiseren en welke huidige Nederlandse en Europese wetgeving daarvoor primair relevant is. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de actuele stagnatie van de energietransitie en in hoofdstuk 4 op de mogelijkheden die wetgeving biedt om de transitie te versnellen. Dat resulteert in vier ontwikkelrichtingen, die het vertrekpunt vormen voor Deel II en III.

2.2 Beleidsmatige context: de energieketens van het energiesysteem

De energietransitie behelst de overgang van het huidige, nog gedeeltelijk fossiele energiesysteem naar een klimaatneutraal energiesysteem in 2050. Deze doelstelling is verankerd in de Europese en nationale Klimaatwet en nader uitgewerkt in het Nationaal Plan Energiesysteem (‘NPE’).[9] Annex A beschrijft het actuele energie- en klimaatbeleid in detail;

[9] Nationaal Plan Energiesysteem, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1421 (aanbiedingsbrief d.d. 1 december 2023), p. 25-27, hierna: ‘NPE 2023’. Recent is een actualisatie van het NPE gepubliceerd [PM: Kamerstuknummer nog niet beschikbaar].

deze paragraaf vat de kernelementen samen die noodzakelijk zijn om de wetgeving die in dit hoofdstuk wordt beschreven, te kunnen plaatsen.

Anders dan het toekomstige energiesysteem is het fossiele energiesysteem, vooral bestaande uit de elektriciteits- en gasketen, gecentraliseerd en stabiel. Grootschalige centrales wekken elektriciteit op uit aardgas of kolen, aardgas wordt via een fijnmazig leidingnet naar huishoudens en bedrijven getransporteerd, en transportbrandstoffen worden in raffinaderijen geproduceerd uit geïmporteerde ruwe olie. Het klimaatneutrale energiesysteem verschilt fundamenteel van dit fossiele systeem. Het is decentraal, gefragmenteerd en variabel: hernieuwbare elektriciteit wordt opgewekt door miljoenen zonnepanelen en windturbines, warmte wordt lokaal geproduceerd uit bronnen als geothermie en aquathermie, en waterstof en duurzame koolstof vormen nieuwe energiedragers voor industrie en zwaar transport.

Het NPE beschrijft dit beoogde systeem aan de hand van vier energieketens:

1) De elektriciteitsketen vormt de ruggengraat van het klimaatneutrale systeem. Elektrificatie betekent dat processen die nu op fossiele brandstoffen draaien, worden omgezet naar elektriciteit. De elektriciteitsketen moet volgens het NPE al in 2035 CO_2-vrij zijn.[10]
2) De waterstofketen is bedoeld voor toepassingen waarvoor elektrificatie niet geschikt is: hoge-temperatuurprocessen in de industrie, de productie van kunstmest en chemicaliën, en zwaar transport over lange afstanden.[11]
3) De warmteketen omvat de uitrol van collectieve warmtenetten en de ontsluiting van duurzame warmtebronnen zoals geothermie, aquathermie en restwarmte. Voor ongeveer een derde van de Nederlandse huishoudens is collectieve warmte de goedkoopste duurzame optie.
4) De koolstofketen omvat alle duurzame koolstofdragers (groen gas, biobrandstoffen, recyclaat) en de afvang, het transport en de opslag van CO_2 voor industriële processen die niet kunnen worden geëlektrificeerd.

Deze vier ketens kunnen niet los van elkaar worden ontwikkeld; systeemintegratie is cruciaal om de ketens op elkaar af te stemmen en vraag en aanbod in balans te houden. Paragraaf 2.8 werkt dit verder uit.

Naast de beschrijving van de energieketens maakt het NPE vijf overkoepelende richtinggevende keuzes: maximaal aanbod van duurzame energie, energiebesparing, prioritering bij schaarste, internationale samenwerking, en een actieve rol voor burgers en bedrijven. Deze keuzes raken de verschillende energieketens en stellen specifieke eisen aan de wetgeving. In Deel III wordt geanalyseerd hoe wetgeving deze richtinggevende keuzes kan ondersteunen en faciliteren.

2.3 Elektriciteitsketen

[10] In de Klimaat- en Energienota 2025 heeft het kabinet bekendgemaakt dat het leveringszekerheid en betaalbaarheid prioriteert boven realisatie van een CO_2-vrij elektriciteitssysteem in 2035. Volledige uitfasering van CO_2-uitstotende regelbare centrales in 2035 zou de beschikbaarheid van stroom onder specifieke weersomstandigheden onder druk kunnen zetten; zie Ministerie van KGG, Klimaat- en Energienota 2025, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26 [PM: toevoegen volledig Kamerstuknr inclusief volgnummer; nog niet beschikbaar op 20 september].

[11] De NPE-actualisatie 2026 stelt dat de verwachte rol van waterstof voor sommige toepassingen, met name voor regelbaar vermogen in de elektriciteitssector, kleiner is dan eerder aangenomen.

In het fossiele systeem werd elektriciteit grootschalig opgewekt in gas- en kolencentrales en via hoogspanningsnetten naar afnemers getransporteerd. In het CO_2-neutrale systeem wordt elektriciteit decentraal opgewekt door een grote hoeveelheid zonnepanelen en windturbines, wordt elektriciteit opgeslagen (in batterijen) en neemt de vraag naar elektriciteit sterk toe door elektrificatie van de industrie, het transport en de gebouwde omgeving.

De elektriciteitsketen wordt op nationaal niveau primair gereguleerd door de Energiewet, die per 1 januari 2026 in werking is getreden en de Elektriciteitswet 1998 (en Gaswet) heeft vervangen. Voor een goed begrip van deze wetgeving is van belang dat de regulering in de afgelopen decennia ingrijpende veranderingen heeft doorgemaakt. Tot de jaren negentig van de vorige eeuw was de energiesector in veel Europese landen publiek eigendom: de overheid was eigenaar van de energiebedrijven en de netwerken, en de energievoorziening werd beschouwd als een nutsvoorziening. Vanaf de jaren negentig vond liberalisering plaats: de productie en levering van elektriciteit en gas werden opengesteld voor marktwerking, terwijl de netwerken in publieke handen bleven.[12] Tegen die achtergrond regelt de Energiewet ten aanzien van de marktordening van de elektriciteitssector: de scheiding tussen netbeheer en commerciële activiteiten (ontvlechting), de toegang tot het net van private partijen via aansluit- en transportovereenkomsten, de tariefregulering en toezicht door de ACM, en de leveringszekerheid. De wet implementeert de EU-regelgeving uit het Clean Energy Package[13] en bevat brede bevoegdheidsgrondslagen voor uitvoeringsbesluiten van de ACM. Door middel van codebesluiten kan de ACM binnen democratisch gestelde doelen relatief snel inspelen op systeembehoeften, zoals de afgelopen jaren is gebeurd met diverse maatregelen om netcongestie tegen te gaan.[14]

Voor de elektriciteitsketen zijn vooral drie EU-wetgevingspakketten van belang; het Clean Energy Package en het Electricity Market Design (beide definitief vastgesteld en in werking getreden)[15], en het European Grids Package (bevindt zich nog in het Europese wetgevingsproces).[16] Het Clean Energy Package bouwt voort op de marktordening die met de eerdere elektriciteitspakketten tot stand is gekomen: de ontvlechting van netbeheer en commerciële activiteiten en de non-discriminatoire toegang tot het net waren daarin al verankerd. Het pakket herschikt die regels en scherpt ze aan. Nieuw is onder meer dat marktgebaseerde inzet van productie-eenheden de norm wordt, dat prijsplafonds op de groothandelsmarkt worden afgeschaft en dat systeembeheerders een minimumaandeel van de grensoverschrijdende transportcapaciteit beschikbaar moeten stellen voor handel. Verder positioneert het pakket nieuwe marktdeelnemers – de actieve afnemer, de aggregator en de energiegemeenschap – en verplicht het lidstaten tot het opstellen van nationale energie- en klimaatplannen. Deze onderdelen zijn reeds geïmplementeerd in de Energiewet.

Het Electricity Market Design richt zich op de financierbaarheid van hernieuwbare productie en op de bescherming van afnemers tegen prijsschommelingen. Overheidssteun voor nieuwe productie-installaties moet in beginsel worden vormgegeven als een tweezijdig

[12] Wilkeshuis 2010, hoofdstuk 5.
[13] Clean Energy for All Europeans (Clean Energy Package), COM(2016) 860 final.
[14] Dieperink 2026, par. 5.2.
[15] Zie voor de Electricity Market Design: COM(2023) 148 final, 14 maart 2023.
[16] European Grids Package, COM(2025) 1005 final, 10 december 2025.

Contract for Difference (CfD): bij lage marktprijzen wordt de producent bijgepast, bij hoge prijzen draagt hij het meerdere af. Verder faciliteert het pakket langlopende stroomafnameovereenkomsten, krijgen eindafnemers recht op zowel vaste als dynamische prijscontracten, en moeten lidstaten de flexibiliteitsbehoefte van hun systeem in kaart brengen en zo nodig ondersteunen met vraagsturing en opslag. De nationale implementatie van dit pakket in de Energiewet is nog in voorbereiding.

Het voorstel voor de European Grids Package beoogt zowel de uitbouw als het efficiëntere gebruik van energie-infrastructuur (waaronder het elektriciteitsnet) te versnellen, onder meer met kortere termijnen voor de vergunningverlening voor infrastructuur, ruimte voor anticiperende investeringen zodat netcapaciteit vooruitlopend op de vraag kan worden aangelegd, versterking van de grensoverschrijdende planning van netinfrastructuur, en verplichtingen voor systeembeheerders tot meer transparantie over de beschikbare capaciteit en tot het aanbieden van flexibele aansluit- en transportcontracten. Zodra het pakket is vastgesteld, zal het aanleiding geven tot nieuwe nationale wetgeving, onder meer over prioritering bij netaansluitingen. Dat is urgent, omdat de huidige wetgeving onvoldoende instrumenten kent om de schaarse netcapaciteit te verdelen: het ‘first come, first served’-principe leidt tot lange wachtlijsten en geeft geen voorrang aan maatschappelijk urgente projecten.

2.4 Gasketen

De gasketen omvat de winning, het transport en de levering van aardgas, dat – hoewel een fossiele brandstof - nog altijd een belangrijke rol speelt in de Nederlandse energievoorziening. Nederland was decennialang een grote aardgasproducent, maar de winning uit het Groningenveld is afgebouwd vanwege aardbevingsrisico’s. De gasketen is in transitie: het fossiele aardgas moet geleidelijk worden uitgefaseerd en de bestaande gasinfrastructuur wordt gedeeltelijk herbestemd voor waterstof (zie paragraaf 2.5). Groen gas (biogas, biomethaan) is ook onderdeel van het CO_2-neutrale energiesysteem en zal ook gebruik maken van de gasinfrastructuur. In de NPE-systematiek behoort het echter tot de duurzame koolstofketen en wordt daarom behandeld in paragraaf 2.7.

Op nationaal niveau wordt de gasketen primair gereguleerd door de Energiewet en de Mijnbouwwet. De Energiewet, die per 1 januari 2026 de Gaswet heeft vervangen, regelt de marktordening van de gassector: netbeheer door Gasunie Transport Services, toegang tot het gastransportnet, tariefregulering en leveringszekerheid. De Mijnbouwwet regelt de winning van aardgas uit Nederlandse bodem, inclusief de afbouw van de winning uit het Groningenveld en de kleinere velden. Daarnaast regelt de Mijnbouwwet de ondergrondse opslag van aardgas. Die opslag vervult een wezenlijke functie in het huidige systeem: gasbergingen als Bergermeer en Norg vangen het seizoenspatroon in de gasvraag op en zijn daarmee van betekenis voor de leveringszekerheid, hetgeen zich vertaalt in overheidsbemoeienis met de vulgraad en in een rol voor staatsdeelneming EBN. Ten slotte bevat de Mijnbouwwet bepalingen over de herbestemming van lege gasvelden voor andere doeleinden, zoals waterstof- of CO_2-opslag.

Het EU-kader voor de gasketen betreft in de eerste plaats de leveringszekerheid en de interne gasmarkt. De Verordening Gasleveringszekerheid verplicht lidstaten tot preventieve actieplannen en noodplannen, en sinds 2022 gelden minimumvulgraden voor gasbergingen

aan het begin van het stookseizoen.[17] Het al genoemde REPowerEU-plan is daarnaast gericht op het afbouwen van de afhankelijkheid van Russisch gas. De Methaanverordening stelt eisen aan het meten, rapporteren en beperken van methaanemissies bij winning, transport en opslag van gas, en werkt door naar geïmporteerd gas.[18] Het Decarbonisatiepakket herschikt ten slotte de marktordening van de gassector en bevat bepalingen die het geleidelijk afbouwen van aardgasdistributienetten mogelijk maken.[19] Voor zover dat pakket regels bevat over waterstof en over hernieuwbare gassen, komen die aan de orde in de paragrafen 2.5 en 2.6.

2.5 Waterstofketen

De waterstofketen is een nieuwe energieketen die nog grotendeels moet worden opgebouwd. Waterstof is bedoeld voor toepassingen waarvoor elektrificatie niet geschikt is, zoals hoge-temperatuurprocessen in de staalindustrie, de productie van kunstmest en chemicaliën, en zwaar transport over lange afstanden. Nederland zet in op zowel binnenlandse productie van groene waterstof (geproduceerd met hernieuwbare elektriciteit via elektrolyse) als grootschalige import via de Rotterdamse haven.[20] De waterstofbackbone, een landelijk waterstoftransportnetwerk dat de industriële clusters verbindt, is een cruciaal infrastructuurproject.

Op nationaal niveau wordt de waterstofketen wordt gereguleerd door een combinatie van de Energiewet, de Mijnbouwwet en de implementatiewetgeving van het EU-decarbonisatiepakket; zie paragraaf 2.5. De Energiewet bevat bepalingen over gasnetbeheer die relevant zijn voor de injectie van waterstof in het gasnet. De Mijnbouwwet regelt de opslag van waterstof, inclusief de herbestemming van lege gasvelden voor waterstofopslag.

Op EU-niveau is het (de verordening uit het) al genoemde Decarbonisatiepakket van belang, dat een specifieke marktordening voor waterstof introduceert: onafhankelijke waterstofnetbeheerders, ontvlechting van netbeheer en handel, en gefaseerde ontwikkeling van waterstofnetwerken. Daarnaast bevat het pakket certificeringseisen voor groene waterstof: om in aanmerking te komen voor subsidies en om te voldoen aan de EU-doelstellingen moet worden aangetoond dat de waterstof is geproduceerd met additionele hernieuwbare elektriciteit. De Clean Industrial Deal positioneert waterstof als een van de sleuteltechnologieën voor industrieel concurrentievermogen en bevat maatregelen om de vraag naar groene waterstof te stimuleren.[21]

2.6 Warmteketen

[17] Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010, PbEU 2017, L 280/1.
[18] Verordening (EU) 2024/1787 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende de vermindering van methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942 (Methaanverordening), PbEU 2024, L 2024/1787.
[19] Hydrogen and Gas Markets Decarbonisation Package, COM(2021) 803 en 804 def., bestaande uit Richtlijn (EU) 2024/1788 en Verordening (EU) 2024/1789 betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof.
[20] De NPE-actualisatie 2026 nuanceert dat de benodigde binnenlandse elektrolysecapaciteit lager is dan eerder voorzien, doordat waterstofrijke producten naar verwachting vooral worden geïmporteerd.
[21] Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 final.

De warmteketen omvat de productie, het transport en de levering van warmte voor de verwarming van woningen en gebouwen. In het fossiele systeem wordt warmte voornamelijk opgewekt door individuele gasketels in woningen en gebouwen. In het CO_2-neutrale systeem wordt warmte collectief geproduceerd uit duurzame bronnen – o.a. geothermie (aardwarmte), aquathermie (warmte uit oppervlaktewater) en restwarmte uit de industrie – en via warmtenetten naar afnemers getransporteerd. Voor ongeveer een derde van de Nederlandse huishoudens is collectieve warmte de goedkoopste duurzame optie.

Op nationaal niveau wordt de warmteketen gereguleerd door de Wet collectieve warmte (Wcw), de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Mijnbouwwet. De Wcw, die per 1 januari 2027 in werking treedt, vervangt de huidige Warmtewet en regelt de marktordening van de warmtesector. De wet kiest voor een fundamenteel andere benadering dan de Energiewet: waar de Energiewet uitgaat van marktwerking met publiek netbeheer, kiest de Wcw voor integrale publieke warmtebedrijven die verantwoordelijk zijn voor de gehele warmteketen: productie, transport en levering. Warmtebedrijven moeten voor meer dan 50% in handen zijn van overheden. De Wgiw geeft gemeenten de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen die binnen een bepaalde termijn van aardgas moeten overgaan op alternatieven. De Mijnbouwwet regelt daarnaast de winning van aardwarmte (geothermie), een van de belangrijkste duurzame warmtebronnen.

Anders dan voor elektriciteit, gas en waterstof bestaat er geen specifiek EU-wetgevingskader voor collectieve warmte. De Richtlijn energie-efficiëntie bevat bepalingen over warmte-koudekoppelingen en de benutting van restwarmte, maar de marktordening van de warmtesector is primair een nationale aangelegenheid. Dit verklaart waarom Nederland met de Wet collectieve warmte een eigen koers kan varen met publieke warmtebedrijven, terwijl voor de elektriciteits- en gassector de marktordening grotendeels door EU-wetgeving wordt bepaald.

2.7 Koolstofketen

De koolstofketen omvat in de NPE-systematiek alle duurzame koolstofdragers: groen gas (biogas, biomethaan), biobrandstoffen, bio-nafta, pyrolyse-olie, recyclaat en synthetische koolstofdragers. Daarnaast omvat de keten de afvang, het transport en de opslag van CO_2 (carbon capture and storage, CCS). CCS is bedoeld voor industriële processen die niet kunnen worden geëlektrificeerd en waarvoor geen duurzame alternatieven beschikbaar zijn, zoals de productie van cement en staal. De afgevangen CO_2 wordt getransporteerd en permanent opgeslagen in lege gasvelden onder de Noordzee. CCS is nadrukkelijk bedoeld als transitiemaatregel voor restemissies en niet als vervanging voor elektrificatie of verduurzaming.

Op nationaal niveau worden de afvang, het transport en de opslag van CO_2 gereguleerd door de Mijnbouwwet. Voor concrete CCS-projecten, zoals Porthos en Aramis, zijn vergunningen vereist op grond van de Mijnbouwwet en de Omgevingswet. Groen gas – biogas en biomethaan geproduceerd uit organisch afval, mest of rioolslib – kan worden ingevoed in het bestaande aardgasnet en zo fossiel aardgas vervangen zonder aanpassing van de eindgebruikersapparatuur. De Energiewet reguleert de invoeding van groen gas in het gasnet; voor de productie gelden de regels van de Omgevingswet. Anders dan fossiel aardgas

is groen gas klimaatneutraal: de koolstof die vrijkomt bij verbranding is eerder door de biomassa uit de atmosfeer opgenomen.

Op EU-niveau bestaat het kader voor CCS uit de CCS-richtlijn, die eisen stelt aan de selectie van opslaglocaties, de monitoring en de aansprakelijkheid na sluiting.[22] Het Fit for 55-pakket[23] en de Clean Industrial Deal bevatten aanvullende maatregelen om CCS te stimuleren als onderdeel van de decarbonisatie van energie-intensieve industrie.[24] Het reeds genoemde Decarbonisatiepakket introduceert certificeringseisen voor hernieuwbare gassen: om in aanmerking te komen voor de EU-doelstellingen moet worden aangetoond dat het gas daadwerkelijk uit hernieuwbare bronnen is geproduceerd. De Richtlijn hernieuwbare energie stelt doelen voor het aandeel hernieuwbare gassen in de gassector.[25] Tot slot zij gewezen op de *Net-Zero Industry Act*, die CCS als strategische net-zero technologie aanmerkt en de uitrol van CO_2-opslagcapaciteit binnen de EU stimuleert.[26]

2.8 Systeemintegratie

De vier energieketens van het toekomstige energiesysteem kunnen niet los van elkaar worden ontwikkeld. Systeemintegratie moet ervoor zorgen dat de ketens op elkaar zijn afgestemd en dat vraag en aanbod in balans blijven. Hernieuwbare energiebronnen als zon en wind produceren niet constant: de zon schijnt niet altijd en de wind waait niet altijd. Systeemintegratie zorgt voor balans door middel van energieopslag (batterijen, warmtebuffers), conversie tussen energiedragers (elektriciteit naar waterstof en vice versa) en vraagsturing (het aanpassen van energieverbruik aan het beschikbare aanbod). De wisselwerking tussen de ketens is daarbij cruciaal: de elektrificatie van de warmteketen leidt tot een grotere belasting van het elektriciteitsnet, terwijl een collectieve warmtevoorziening via een warmtenet juist voor minder belasting van het elektriciteitsnet zorgt. De integratie van de energieketens wordt echter nog niet door specifieke wetgeving geadresseerd. Zo zou het mijns inziens voor de hand liggen om bij de sturing op één integraal klimaatneutraal systeem ook één partij aan te wijzen die de integraliteit borgt.

3. Momentopname anno 2026: de energietransitie stagneert

3.1 Algemeen

Paragraaf 1.2 signaleerde dat de energietransitie stagneert. Ter illustratie daarvan wordt in dit hoofdstuk ingegaan op drie knelpunten waar de bredere problematiek aan de orde is: lange doorlooptijden van besluitvorming, onzekere regelgeving en het achterblijven van het juridische instrumentarium op de behoefte van de praktijk (paragraaf 3.2). Vervolgens komt aan bod hoe de klimaatdoelen daardoor buiten bereik raken (paragraaf 3.3).

3.2 Stagnatie in de praktijk

[22] Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide, PbEU 2009, L 140/114.
[23] *'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality*, COM(2021) 550 def.
[24] Clean Industrial Deal, COM(2025) 85 def.
[25] Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking), PbEU 2018, L 328/82
[26] Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende de vaststelling van een kader van maatregelen voor de versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van netto-nultechnologieën en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724, PbEU 2024, L 2024/1735.

Ter illustratie dat de energietransitie stagneert, kunnen drie actuele knelpunten worden geïdentificeerd: netcongestie, een achterblijvende vraag naar hernieuwbare energie, en een vertraagde uitrol van nieuwe energieketens.[27] Bij elk van deze knelpunten blijkt dat het juridische instrumentarium nog in ontwikkeling is.

De structurele overbelasting van het Nederlandse elektriciteitsnet (netcongestie) is een van de meest zichtbare knelpunten. Circa 14.000 aanvragen staan op de wachtlijst voor transportcapaciteit.[28] Die heeft een directe impact op de snelheid van de energietransitie: bedrijven die willen elektrificeren, de elektrische-laadinfrastructuur, groene-energieprojecten en batterijen kunnen geen netaansluiting krijgen. Uit een recent interdepartementaal onderzoek volgt dat tot 2040 €195 miljard nodig is voor investeringen in het Nederlandse elektriciteitsnet.[29] Ter ondersteuning daarvan is in september 2026 het Wetgevingsprogramma Stroomlijnen energieprojecten nader uitgewerkt in een Kamerbrief met concrete crisiswetgevingsmaatregelen, waaronder versnelde beroepsprocedures, vergunningvrijstellingen en bindende termijnen.[30] Zie voor een inhoudelijke bespreking van dit wetgevingsprogramma paragraaf 4.2.

Naast het uitbreiden van het net worden ook juridische maatregelen getroffen om de capaciteit van het bestaande elektriciteitsnet efficiënter te benutten. Daartoe heeft de ACM de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen, waaronder flexibele transportrechten, tijdgebonden tarieven, het terugnemen van ongebruikte capaciteit (GOTORK) en aangescherpte regels voor congestiemanagement.[31] Deze rechtsontwikkeling is substantieel, maar voldoende effect in de praktijk blijft vooralsnog uit.

Het tweede knelpunt betreft een achterblijvende vraag naar hernieuwbare energie. Het NPE zet in op maximale hernieuwbare productie, met een opgesteld vermogen van wind op zee van circa 70 GW in 2050.[32] Deze groei stokt echter vanwege een achterblijvende structurele vraag. De tender voor windkavel Nederwiek in oktober 2025 mislukte omdat geen marktpartij een bod uitbracht dat aan de voorwaarden voldeed.[33] Zonder zekerheid over de afname van energie kan de bouw doorgaans niet worden gefinancierd. De introductie van tweezijdige Contracts for Difference, die de financierbaarheid moet verbeteren, is in voorbereiding; zie ook paragraaf 2.3.[34] Ook bij de uitrol van de waterstofketen speelt dat daarnaar onvoldoende vraag bestaat. Ook hiervoor is wetgeving in voorbereiding, ter implementatie van de eerdergenoemde Hernieuwbare-energierichtlijn. Die richtlijn, en in het bijzonder de derde herziening daarvan

[27] Zie voor een uitgebreidere beschrijving Dieperink 2026, paragraaf 5.
[28] Netbeheer Nederland, Capaciteitskaart elektriciteit, juni 2026.
[29] Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur', maart 2025.
[30] Kamerstukken II 2025/26, [PM: Kamerstuknummer nog niet beschikbaar], brief staatssecretaris KGG d.d. 11 september 2026.
[31] Zie onder meer Codebesluit non-firm ATO, Stcrt. 2024, 2951; Codebesluit alternatieve transportrechten, Stcrt. 2024, 23594; Codebesluit GOTORK, Stcrt. 2024, 13531; Codebesluit herziening regels congestiemanagement, Stcrt. 2024, 12275.
[32] NPE p. 48.
[33] Kamerstukken II 2025/26, 33 561, nr. 98.
[34] Art. 19d Verordening (EU) 2019/943, zoals ingevoegd bij Verordening (EU) 2024/1747 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943 wat betreft de verbetering van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie, PbEU 2024, L 2024/1747.

(bekend als RED III), creëert een regulatoir kader dat de vraag naar groene waterstof stimuleert.[35] Door bindende Europese doelstellingen voor het gebruik van RFNBO's in de industrie worden lidstaten ertoe verplicht maatregelen te treffen die ertoe leiden dat een groeiend aandeel van het industriële waterstofverbruik uit groene waterstof bestaat.

Het derde knelpunt betreft de vertraagde uitrol van nieuwe energieketens. De uitrol van de waterstof-, warmte- en CO_2-keten verloopt trager dan gepland. Projecten stuiten op complexe regelgeving, onzekerheid over toekomstige afzetmarkten en ruimtelijke beperkingen. De wetgeving voor deze nieuwe ketens is nog in ontwikkeling: de Wet collectieve warmte treedt per 1 januari 2027 in werking[36], de implementatie van het EU-decarbonisatiepakket voor waterstof is in voorbereiding, en de regulering van CO_2-transport en -opslag wordt vormgegeven. De doorlooptijden van deze wetgevingsprocessen zijn lang, terwijl de praktijk nu behoefte heeft aan juridische instrumenten om tempo te houden.

3.3 Energietransitiedoelen buiten bereik

Het PBL concludeert in de KEV 2026 dat stevig structureel klimaat- en energiebeleid steeds urgenter wordt. Er zijn steeds minder opties voor beleid dat 55% emissiereductie in 2030 mogelijk maakt zonder serieuze economische pijn of maatschappelijke weerstand. Bovendien zijn er weinig concrete plannen om emissiereductie na 2030 te realiseren, stelt het PBL. Door uitstel wordt de toekomstige opgave groter en duurder: als het doel in 2030 niet wordt gehaald, wordt de uitdaging richting 2040 en klimaatneutraliteit in 2050 alleen maar groter. In aanvulling daarop wijst de Afdeling wijst in haar klimaatbeschouwing 2026 op de noodzaak van transformatiegericht klimaatbeleid: het optimaliseren van bestaande gedragswijzen en systemen volstaat niet langer, en een systeemtransformatie op technologisch, institutioneel en gedragsmatig vlak is vereist. “De klimaatopgave vraagt om een herordening van de productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en economie en het opnieuw doordenken van de omgang met grondstoffen en energie,” aldus de Afdeling.[37]

De stagnatie van de energietransitie heeft directe gevolgen voor het halen van de klimaatdoelen. Volgens de KEV 2026 is de kans dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 haalt kleiner dan 5%. Met het huidige uitgewerkte beleid (het ‘basispad’) koerst Nederland af op 47 tot 54% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. Ook voor 2040 ligt Nederland ver uit koers: de KEV 2026 raamt voor dat jaar een emissiereductie van 61 tot 72% ten opzichte van 1990, terwijl de Europese Klimaatwet 90% emissiereductie in 2040 voorschrijft.[38]

---

[35] Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, PbEU 2023, L 2413

[36] Wet van 10 december 2025, houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte), Stb. 2026, 10.

[37] Beschouwing bij de Klimaat- en Energienota 2026, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 32 813, nr. [PM: Kamerstuknummer nog niet beschikbaar].

[38] Art. 2 lid 1 van Verordening (EU) 2021/1119, zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2026/667.

De klimaatdoelen raken niet alleen aan het tegengaan van klimaatverandering, maar ook aan energieonafhankelijkheid en het concurrentievermogen van de EU. De recente geopolitieke spanningen rond de Straat van Hormuz onderstrepen dat energieonafhankelijkheid evenzeer een kwestie van nationale veiligheid en economische weerbaarheid is. De energietransitie is daarmee niet langer uitsluitend een milieu- en klimaatdoelstelling, maar ook een strategische noodzaak.

4. Wetgeving als instrument voor de transitie

4.1 Algemeen

Dit hoofdstuk verkent wat de wetgever kan doen om de transitie vlot te trekken. Aan de hand van een literatuurstudie (paragraaf 4.2) worden vijf ontwikkelrichtingen voor energietransitiewetgeving geïdentificeerd (paragraaf 4.3). Deze ontwikkelrichtingen vormen de basis voor de aanbevelingen in Deel III.

4.2 Verkenning van ontwikkelrichtingen voor energietransitiewetgeving

Verschillende instanties en auteurs hebben de afgelopen jaren gewezen op knelpunten in de huidige energiewetgeving en oplossingsrichtingen verkend. De Afdeling advisering van de Raad van State (‘Afdeling’) adviseert krachtens de Klimaatwet over onder meer de jaarlijkse Klimaat- en Energienota en het vijfjaarlijkse Klimaatplan.In haar beschouwingen op grond van de Klimaatwet heeft de Afdeling gewezen op de behoefte aan samenhang tussen de verschillende wetgevingstrajecten.[39] Hierop voortbouwend heb ik in mijn oratie Zonder visie geen transitie betoogd dat effectieve klimaat- en energiewetgeving een overkoepelende wetgevingsvisie vereist, waarin de centrale thema’s van en de randvoorwaarden voor die wetgeving worden benoemd.[40] Dit betoog komt voort uit de constatering die ook Tempelman in haar lectorale rede De rol van het recht in de energietransitie heeft gedaan. Namelijk dat de energietransitie plaatsvindt binnen een complex en versnipperd juridisch kader, waarin Europese, nationale en decentrale regelgeving en beleidsinstrumenten op elkaar ingrijpen.[41] Deze versnippering onderstreept de behoefte aan een overkoepelende wetgevingsvisie. Daarin zou bijvoorbeeld een integraal afwegingskader kunnen worden ontwikkeld dat houvast biedt bij de verdeling van schaarse middelen in de energietransitie.[42] Dit vindt bevestiging in de recente klimaatbeschouwing 2026 van de Afdeling, die schaarste als centraal en overkoepelend thema identificeert. Zij geeft daarbij aan dat de beschikbare ruimte beperkingen kent, er personeelstekorten zijn, er beperkte beschikbaarheid van cruciale grondstoffen is en financiële middelen vaak ontbreken. Daardoor is het maken van fundamentele, overstijgende systeemkeuzes onontkoombaar. Het zijn dergelijke signalen die zouden moeten worden opgepakt en moeten landen in een wetgevingsvisie.

[39] Zie onder meer Beschouwing bij de Klimaatnota 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1091; en Beschouwing bij het ontwerp-Klimaatplan 2025–2035; bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1501.
[40] Dieperink 2022.
[41] Tempelman 2023.
[42] Zie hierover ook de beschouwing van de Afdeling bij het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035.

De Raad voor het Openbaar Bestuur ('ROB') heeft ook in een advies gepleit voor een coherente meerjarige wetgevingsvisie op transities.[43] De ROB constateert dat bestaande wetgeving gefragmenteerd en verkokerd is en in de huidige praktijk als knelpunt wordt beschouwd.[44] Het advies noemt zes principes voor een wetgevingsvisie op transities: de verhouding publiek-privaat, marktordening, de verhouding tussen publieke partijen, wettelijke organieke verankering, de verdeling van schaarste, en ruimte voor maatwerk.[45]

Anno 2026 is nog geen sprake van zo'n visie. Momenteel lopen er veel wetgevingstrajecten, waartussen geen evident, inhoudelijk verband bestaat of door de wetgever wordt gemaakt. In haar beschouwing bij het ontwerp-Klimaatplan 2025–2035 signaleert de Afdeling het risico dat 'onderwerpen, transities of sectoren te geïsoleerd worden bekeken.'[46] De Afdeling noemt het wetgevingsprogramma klimaat en energie als positieve ontwikkeling. Dit wetgevingsprogramma, dat als bijlage bij de jaarlijkse Klimaat- en Energienota wordt opgenomen,[47] is echter in essentie een opsomming van lopende wetgevingstrajecten met hun voortgangsstatus. Het bevat geen inhoudelijke visie op de onderlinge samenhang, de structuur en de architectuur van die wetgeving. Het wetgevingsprogramma adresseert de coördinatie en geeft overzicht, maar adresseert niet de fragmentatie door een overstijgende visie te formuleren op overkoepelende thema's. Het programma geeft daarmee een nuttig overzicht, maar is geen wetgevingsvisie in de zin van dit preadvies. Dit preadvies is op de keper beschouwd in lijn met het advies van de Afdeling in haar beschouwing bij het ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 om een sociaaleconomische structuuranalyse op te stellen, op basis waarvan op de korte en middellange termijn concrete, richtinggevende keuzes kunnen worden gemaakt.

Deze beschouwing van de Afdeling sluit direct aan bij haar eerdere advies over het wetsvoorstel Energiewet. De Energiewet heeft de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet samen in één wet, om daarmee een toegankelijk, geactualiseerd en toekomstgericht ordeningskader te bieden. De Raad van State heeft echter bekritiseerd of zij werkelijk een breuk betekent met de incrementele, sectorspecifieke benadering, of eerder een consolidatie van het bestaande.[48] Op zich is de Memorie van Toelichting wel op deze kritiek aangepast. Echter, van een overkoepelende visie over de rol van wetgeving bij de realisatie van een integraal klimaatneutraal energiesysteem is geen sprake.[49] De Energiewet vermindert weliswaar de fragmentatie tussen gas- en elektriciteitswetgeving, maar biedt geen overkoepelende wetgevingsvisie op de energietransitie als geheel. Zo blijven gas en elektriciteit, waterstof, warmte, CO_2-opslag en ruimtelijke inpassing blijven in afzonderlijke wetten geregeld.

---

[43] ROB 2023.
[44] ROB 2023, p. 45-46.
[45] ROB 2023, p. 9.
[46] Beschouwing bij het ontwerp-Klimaatplan 2025–2035, hiervoor aangehaald.
[47] Zie het wetgevingsprogramma bij de Klimaat- en Energienota 2026, *1f2a4f77-e8ec-4454-815a-b51037c55e22* bijlage 2. [PM: Kamerstuknummer nog niet beschikbaar] Volledigheidshalve zij vermeld dat een hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch Overleg is ingesteld, dat zorgdraagt voor een interdepartementale sturing op en coördinatie van het wetgevingsprogramma.
[48] Raad van State, Afdeling advisering, Advies inzake het wetsvoorstel Energiewet, 20 januari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36 378, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport), o.a. p. 4.
[49] Zo is overwogen: "Dit betekent ook dat in de toelichting de 'energietransitie' en de 'CO_2-arme energievoorziening' niet meer prominent als doelstelling naar voren komen," zie het advies van de Afdeling en nader rapport, hiervoor aangehaald, p. 5.

Wat betreft het lerende en bijstellende vermogen van wetgeving wijst de ROB erop dat transities vragen om wetgeving die gericht een leercurve borgt via open normen over leren, evalueren en experimenteren.[50] Volgens de ROB kampt wetgeving met het vooroordeel dat zij een sta-in-de-weg is voor transities, maar ziet de Raad dit anders: 'alleen de wetgever kan algemeen geldende normen voorschrijven en daarmee rechtszekerheid bieden en zo transities bevorderen.' De recente publicatie van Reins en Huisman maakt dit specifiek voor de energietransitie.[51] Zij betogen dat de energietransitie adaptieve wetgeving vereist. De klassieke wetgevingspraktijk is onvoldoende wendbaar voor een transitie waarin doelen en middelen gaandeweg veranderen, en waarin keuzes in eerdere fasen op latere momenten moeten worden heroverwogen. Bestaande wetten en instellingen zijn gebouwd voor een stabiel, gecentraliseerd, op fossiele brandstoffen gebaseerd energiesysteem. Reins en Huisman verwijzen naar het Collingridge-dilemma: in een vroege fase van technologische ontwikkeling maken kennislacunes regulering lastig, terwijl technologieën tegen de tijd dat de gevolgen duidelijk worden, vaak al zo ingeburgerd zijn dat ingrijpen kostbaar is. Zij pleiten daarom voor lerende wetgeving, met ingebouwde evaluatie- en horizonbepalingen, experimenteerclausules en wetgeving die steunt op principes in plaats van sterk prescriptieve regels.

Dit betoog sluit ook aan op bepaalde aanbevelingen van het rapport van de Commissie Wennink.[52] Deze commissie pleit onder meer voor regulatory sandboxes voor innovatie. In algemene zin constateert het rapport Wennink dat 'de knelpunten bekend zijn, en de oplossingsrichtingen evenzeer' en worden vier randvoorwaarden voor het Nederlandse investeringsklimaat geduid: versnelling van vergunningverlening en vereenvoudiging van regels, beschikbaarheid van talent en energie, en versterking van infrastructuur. Naast de regulatory sandboxes pleit het rapport voor nationale regie op strategische projecten, uniformering van de toepassing van de Omgevingswet en verkorting van vergunningstrajecten. Dit lijkt aan te sluiten op mijn eerdere betoog dat de wetgever ernaar moet streven de verdeling van verschillende (typen) schaarsten – als ruimte, grond, vergunningen, subsidie en netcapaciteit – beter op elkaar af te stemmen, zo mogelijk door uit te gaan van een gecoördineerde en gelijktijdige besluitvorming.[53] De laatste jaren zijn er verschillende EU-wetgevingsvoorstellen gepresenteerd die ook zien op zo'n gecoördineerde besluitvorming, zie Deel II. Het realiseren van integrale afwegingskaders vormt dan ook een ontwikkelrichting die nadere uitwerking verdient; zie paragraaf 4.3.

In het verlengde van deze ontwikkelrichting is investeringszekerheid een vaak terugkerend thema in de energietransitie. In dat kader wordt onder meer een versnelling van besluitvormingsprocedures beoogd. Zo is in het Coalitieakkoord 2026–2030 een 'Crisiswet netcongestie' aangekondigd, die door de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei wordt vormgegeven als het Wetgevingsprogramma Stroomlijnen energieprojecten. Dit programma is

[50] ROB 2023, p. 45 – 46.
[51] Reins & Huisman 2026, p. 22-25.
[52] De opdracht aan de Commissie Wennink betrof het uitbrengen van een onafhankelijk advies over het aanzienlijk versterken van het Nederlandse investeringsklimaat en het toekomstige verdienvermogen van Nederland; zie Commissie Wennink 2025.
[53] Dieperink 2022, par. 4.2.

recent nader uitgewerkt in een Kamerbrief met concrete crisiswetgevingsmaatregelen.[54] De brief introduceert een stapsgewijze wetgevingsaanpak waarin wijzigingen doorlopend worden doorgevoerd. Concrete maatregelen betreffen onder meer versnelde beroepsprocedures, bepaalde uitzonderingen op de vergunningplicht voor uitbreidingen van het elektriciteitsnet, en een vrijstelling van bepaalde milieuplichten. Daarnaast kondigt de brief een wettelijke verankering van een 'energietoets' aan: een toets waarbij de beschikbaarheid van energie-infrastructuur wordt meegewogen bij ruimtelijke besluitvorming, zoals omgevingsvergunningverlening.

Tot slot benoem ik de fasering van de energietransitie. De ROB heeft erop gewezen dat de overheid in de eerste fase van een transitie een indringender rol kan hebben dan wanneer markten eenmaal tot stand zijn gebracht en functioneren: 'eerst kan het verdedigbaar zijn dat de overheid met een deelneming een deel van het handelen naar zich toetrekt en dat op een later moment juist weer afstoot.'[55] In mijn oratie heb ik ook betoogd dat naarmate een markt meer volwassen is of in een transitiefase naar een andere marktordening verkeert, er andere keuzes kunnen worden gemaakt.[56] In de aldaar aangehaalde afwegingskaders voor marktordening wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen het uitrollen van bepaalde activiteiten, de overheidscontrole gedurende de exploitatiefase en het corrigerend kunnen ingrijpen door de overheid. Een dergelijke gefaseerde benadering van de energietransitie is een belangrijk aspect waarvoor wetgeving naar mijn mening ook oog moet hebben. De fasering van de energietransitie is indirect ook benoemd door de Afdeling, in haar beschouwing bij de Klimaatnota 2023 waarin zij adviseert om een nationaal tussendoel voor 2040 in de Klimaatwet op te nemen.[57]

4.3 Synthese: vijf ontwikkelrichtingen

Samengenomen, onderscheid ik in dit preadvies vijf richtingen waarin de wetgever de energietransitie kan ondersteunen en versnellen:

(1) De wetgever kan een wetgevingsvisie bieden: een overkoepelend kader dat gericht is op de realisatie van het integrale CO_2-neutrale energiesysteem, richting geeft aan de veelheid van wetgevingstrajecten en zorgt voor samenhang.
(2) De wetgever kan adaptieve instrumenten inbouwen, onder meer om innovaties te ondersteunen: instrumenten die ruimte bieden voor aanpassing aan veranderende omstandigheden en inzichten.
(3) De wetgever kan fasering toepassen: een benadering die de intensiteit van publieke sturing afstemt op de ontwikkelingsfase van markten en technologieën.
(4) De wetgever kan geïntegreerde besluitvorming bieden: een projectbenadering die schaarse rechten als vergunningen, subsidies en netaansluitingen zoveel mogelijk in één besluitvormingsproces samenbrengt.

[54] Kamerstukken II 2025/26, [PM: kamerstuknummer nog niet beschikbaar], brief staatssecretaris KGG d.d. 11 september 2026.
[55] ROB 2023, p. 45.
[56] Dieperink 2022, par. 4.4.
[57] Beschouwing bij de Klimaatnota 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1328.

(5) De wetgever kan investeringszekerheid borgen: een evenwichtige verdeling van projectrisico's tussen publieke en private partijen, kortere doorlooptijden en toekomstgerichte en bestendige wetgeving die het vertrouwen van investeerders in langetermijnprojecten versterkt.

De vijf ontwikkelrichtingen zijn van verschillende aard. Richtingen 1, 2 en 4 zijn gericht op concrete wetgevingsinstrumenten: een wetgevingsvisie, adaptieve instrumenten en integrale besluitvorming. Richtingen 3 en 5 – fasering en investeringszekerheid – zijn eerder randvoorwaarden of essentiële principes die de wetgever in acht moet nemen. Alle vijf zijn noodzakelijke onderdelen van transitoir wetgeven in de energietransitie.

DEEL II De impact van het Draghi-rapport op EU energietransitiewetgeving

5. Europese koerswijziging

5.1 Inleiding op Deel II

Deel II plaatst de Nederlandse energietransitiewetgeving in Europees perspectief, in het bijzonder de recente Europese koerswijziging naar aanleiding van het Draghi-rapport. Daartoe beschrijft hoofdstuk 5 de Europese koerswijziging: eerst de diagnose van Draghi (paragraaf 5.2) en de EU-initiatieven in reactie daarop (paragraaf 5.3). Hoofdstuk 6 analyseert vervolgens wat de Nederlandse wetgever van deze Europese ervaringen kan leren: de vijf ontwikkelrichtingen uit Deel I worden in het perspectief van de aanbevelingen van Draghi en de opvolging daarvan geplaatst (paragraaf 6.1) en aandachtspunten voor de wetgevingsjurist worden geïdentificeerd (paragraaf 6.2). Deel III formuleert vervolgens concrete aanbevelingen voor de Nederlandse energiewetgeving.

5.2 Aanleiding: de diagnose van Draghi

In september 2024 presenteerde Mario Draghi zijn rapport 'The future of European competitiveness' aan de Europese Commissie.[58] Dit rapport schetst een alarmerend beeld van de Europese economie, en legt een directe verbinding tussen het concurrentievermogen van Europa en de wijze waarop de Unie haar wetgeving vormgeeft.

De kerndiagnose van Draghi is drieledig. Ten eerste stelt hij vast dat de Europese productiviteitsgroei structureel achterblijft bij die van de Verenigde Staten en China. Ten tweede constateert Draghi dat de energieprijzen in Europa structureel te hoog zijn. Het tempo van de energietransitie heeft dit probleem niet opgelost, maar eerder verergerd: de investeringen in hernieuwbare energiebronnen zijn weliswaar aanzienlijk, maar de benodigde infrastructuur – met name de elektriciteitsnetten – kan de groei van vraag en aanbod niet bijhouden; zie ook paragraaf 3.2.

Ten derde, en dat is voor wetgevingsjuristen de meest relevante diagnose, identificeert Draghi de reguleringsdruk als een zelfstandige oorzaak van het Europese

[58] Draghi 2024.

concurrentieprobleem. Volgens hem worden Europese ondernemingen geconfronteerd met een steeds complexer geheel van regels en verplichtingen, waarvan de cumulatieve lasten innovatie, investeringen en groei belemmeren. Het probleem ligt niet zozeer in afzonderlijke regels, maar in de gezamenlijke werking van opeenvolgende wet- en regelgeving en de beperkte aandacht voor hun samenhangende effecten op het concurrentievermogen. Deze analyse is ook direct relevant voor de energietransitie. Energiebedrijven, netbeheerders en energie-intensieve industrieën worden geconfronteerd met een toenemende stapeling van procedures, vergunningseisen en sectorspecifieke verplichtingen, waardoor de realisatie van energieprojecten onder druk komt te staan.[59]

Het Draghi-rapport formuleert vervolgens een aantal aanbevelingen. De kern daarvan is dat Europa zijn industriële concurrentievermogen moet versterken. Draghi benadrukt daarbij dat investeringen alleen niet voldoende zijn: ook het regelgevend kader moet voortdurend worden getoetst op de gevolgen voor innovatie, investeringen en groei. Dat betekent dat ook recent vastgestelde regelgeving ter discussie kan worden gesteld wanneer zij onbedoelde negatieve effecten heeft. Ook dat punt verdient in de context van dit preadvies aandacht. Het staat op gespannen voet met de stabiliteit en voorspelbaarheid die gewoonlijk inherent is aan wetgeving, maar sluit aan bij Draghi's oproep om beleid en regelgeving voortdurend te evalueren in het licht van veranderende economische omstandigheden.

5.3 EU-initiatieven in reactie op Draghi

De Europese Commissie heeft in reactie op het Draghi-rapport een reeks initiatieven gepresenteerd die tezamen een koerswijziging in het Europese wetgevingsbeleid markeren. Ik wijs hierna op vijf initiatieven, die zijn gericht op nieuwe wetgevingskaders. Hiervan is alleen de Industrial Accelerator Act daadwerkelijk wetgeving in de vorm van een verordeningsvoorstel; de overige vier zijn beleidsdocumenten die richting geven aan toekomstige wetgeving. Daarnaast ga ik in op de correctie op bestaande wetgeving; de zogenoemde de Omnibus-vereenvoudiging. In paragraaf 6.1 wordt geanalyseerd welke lessen de Nederlandse wetgever hieruit kan trekken.

De Competitiveness Compass (januari 2025) fungeert als overkoepelend strategiedocument voor het Europese concurrentiebeleid.[60] De Compass is gestructureerd rond drie pijlers – innovatie, decarbonisatie en veiligheid – en benoemt vereenvoudiging van wetgeving als horizontaal thema dat alle wetgevingsinitiatieven doorsnijdt.

De Clean Industrial Deal (februari 2025) is een industrie- en groeistrategie gericht op energie-intensieve sectoren. De Deal combineert investeringsmaatregelen met een aanpassing van het staatssteunkader, vereenvoudiging van vergunningprocedures en het concept van ‘lead markets’ voor Europese koolstofarme producten.

[59] Zie in dit verband ook het in paragraaf 4.3 aangehaalde rapport van de commissie Wennink.
[60] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *A Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30 final, Brussel, 29 januari 2025. Beschikbaar via: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_en.

Het Affordable Energy Action Plan (februari 2025) adresseert de structureel hoge energieprijzen.[61] Het plan kondigt een ‘permitting acceleration framework’ aan met maximale doorlooptijden voor energie-infrastructuurprojecten.

De Better Regulation Communication (april 2026) hervormt het Europese wetgevingsproces.[62] De Commissie introduceert het principe van ‘simplicity by design’ en kondigt een ‘Regulatory Deep Cleaning Action Plan’ aan voor twaalf prioritaire terreinen, waaronder energie, klimaat en vergunningverlening. Daarnaast neemt de Commissie zich voor om vaker te kiezen voor verordeningen in plaats van richtlijnen.[63]

De Industrial Accelerator Act (maart 2026) is het enige wetgevingsvoorstel onder de vijf initiatieven.[64] De verordening verplicht lidstaten tot één digitaal loket voor vergunningaanvragen en introduceert ‘industriële productieversnellingsgebieden’ – geografisch afgebakende zones waar versnelde procedures gelden op basis van een vooraf genomen geïntegreerd basisbesluit.

Naast deze vijf forward-looking initiatieven heeft de Commissie bestaande wetgeving gecorrigeerd. De zogenoemde Omnibus I-vereenvoudiging (februari 2025) paste de CSRD en CSDDD ingrijpend aan: de reikwijdte werd beperkt, rapportageverplichtingen werden verlicht en inwerkingtredingsdata werden uitgesteld; zie hierover Annex B.[65] Het Omnibus-traject illustreert wat er gebeurt wanneer wetgeving geen ingebouwde adaptiviteit kent.

6. Lessen en waarschuwingen

6.1 De vijf ontwikkelrichtingen in Europees perspectief

Hierna toets ik de Europese koerswijziging (hoofdstuk 5) aan de vijf ontwikkelrichtingen (paragraaf 4.3). De eerste ontwikkelrichting betreft een wetgevingsvisie. De Competitiveness Compass kan worden geduid als een wetgevingsvisie: het strategiedocument benoemt vereenvoudiging als horizontaal thema waaraan alle wetgevingsinitiatieven worden getoetst. De Industrial Accelerator Act biedt een voorbeeld hoe een dergelijke visie concreet doorwerkt in wetgeving. De les voor de Nederlandse wetgever is dat een expliciete wetgevingsvisie richting kan geven aan de veelheid van wetgevingstrajecten die de energietransitie vereist, mits die visie ook daadwerkelijk wordt vertaald naar concrete wetgevingskaders.

[61] Affordable Energy Action Plan, COM(2025) 79 final, 26 februari 2025.
[62] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook, COM(2026) 380 final, Straatsburg, 28 april 2026.
[63] De Commissie identificeert nationale koppen – waarbij lidstaten bij de omzetting van richtlijnen strengere eisen stellen dan het EU-recht vereist – als een substantieel obstakel voor de interne markt. Zelfs als nationale koppen niet in strijd is met het EU-recht, hebben zij volgens de Commissie een ‘detrimental effect on the single market’ en ondermijnen zijn het de concurrentiepositie van Europese bedrijven.
[64] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van maatregelen voor industriële capaciteit en decarbonisatie in strategische sectoren (Industrial Accelerator Act), COM(2026) 100 final, Brussel, 4 maart 2026.
[65] De CSRD betreft de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD); de CSDDD staat voor Corporate Sustainability Due Diligence Directive; zie verder Annex B.

De tweede ontwikkelrichting betreft adaptieve instrumenten die kunnen meebewegen met veranderende omstandigheden. De Omnibus-vereenvoudiging van de CSRD en CSDDD illustreert wat er gebeurt wanneer wetgeving geen ingebouwde adaptiviteit kent: de Commissie moest deze richtlijnen abrupt en ingrijpend corrigeren omdat zij te belastend bleken voor het bedrijfsleven. De Better Regulation Communication onderkent dat er maatregelen nodig zijn die de wendbaarheid van toekomstige wetgeving moeten vergroten. De Commissie introduceert het concept van 'simplicity by design': nieuwe wetgeving moet vanaf het eerste ontwerp eenvoudig, duidelijk en uitvoerbaar zijn. Concreet betekent dit dat wetgeving standaard moet worden voorzien van evaluatieclausules die op vooraf bepaalde momenten toetsen of de wetgeving het beoogde effect sorteert. Horizonbepalingen kunnen worden ingezet om wetgeving automatisch te laten vervallen tenzij de wetgever actief besluit tot verlenging – een mechanisme dat voorkomt dat verouderde regelgeving blijft voortbestaan.

De vierde ontwikkelrichting betreft geïntegreerde besluitvorming over de inzet van schaarse ruimte, geld en infrastructuur.[66] Onder meer de Industrial Accelerator Act biedt hier de meest concrete oplossing. De verordening introduceert het concept van 'industriële productieversnellingsgebieden': geografisch afgebakende zones waar industriële activiteiten worden geclusterd. Voor deze gebieden moet vooraf een 'geïntegreerd basisbesluit' worden genomen dat de noodzakelijke milieubeoordelingen en ruimtelijke plannen omvat. Het geïntegreerde basisbesluit vervangt de versnipperde besluitvorming die kenmerkend is voor de huidige praktijk: in plaats van afzonderlijke besluiten over vergunningen, milieueffecten en ruimtelijke inpassing, wordt één integraal besluit genomen op gebiedsniveau. Individuele projecten binnen het gebied hebben vervolgens slechts aanvullende, projectspecifieke vergunningen nodig. Het signaal dat hiervan uit zou moeten gaan is dat behoefte is naar geïntegreerde besluitvorming, omdat een versnippering over vergunningen, subsidies en netaansluitingen de energietransitie afremt.[67]

De vijfde ontwikkelrichting betreft investeringszekerheid: een evenwichtige risicoverdeling, toekomstgerichte wetgeving en kortere doorlooptijden. Dit is het terrein waarop de Europese koerswijziging de meest concrete maatregelen bevat.[68] Tegelijkertijd moet worden gewaarschuwd dat de instabiliteit van de Europese wetgeving zelf een bedreiging vormt voor de investeringszekerheid die de transitie vereist.

[66] De derde ontwikkelrichting betreft dat wetgeving ook de transitiefases regelt. De Europese koerswijziging biedt hier beperkte inspiratie.

[67] Het concept van geïntegreerde besluitvorming vindt overigens ook toepassing in andere Europese wetgevingsvoorstellen die momenteel in procedure zijn. Het European Grids Package verplicht lidstaten bijvoorbeeld tot gecoördineerde planning van elektriciteits-, waterstof- en CO_2-infrastructuur, zodat investeringsbeslissingen over verschillende energiedragers in samenhang worden genomen; zie Europese Commissie, European Grids Package, COM(2025) 1005 final, 10 december 2025. De Cloud and AI Development Act introduceert een vergelijkbare benadering voor datacenters en AI-infrastructuur, waar eveneens integrale afwegingen nodig zijn over energie, ruimte en connectiviteit.

[68] De Clean Industrial Deal kondigt aan dat vergunningen voor industriële decarbonisatieprojecten binnen twaalf maanden moeten worden verleend. Het European Grids Package introduceert bindende termijnen voor netwerkuitbreidingsprojecten: maximaal drie jaar voor strategische projecten, met een van rechtswege verleende vergunning bij overschrijding. De Industrial Accelerator Act verplicht lidstaten tot één digitaal loket en één geïntegreerde procedure, met een volledigheidsverklaring binnen 45 dagen.

6.2 Aandachtspunten voor de wetgevingsjurist

De Europese koerswijziging biedt belangrijke inspiratie voor de Nederlandse wetgevingspraktijk, maar roept tegelijkertijd drie aandachtspunten op die rechtstreeks voortvloeien uit de aard van die koerswijziging.

Ten eerste kan de EU-vereenvoudigingsagenda op gespannen staan met rechtsstatelijke waarden. De keuze om drempels te verhogen, rapportageverplichtingen te schrappen en vergunningprocedures te versnellen, heeft consequenties voor de belangen die door die drempels, verplichtingen en procedures worden beschermd. Wanneer vergunningprocedures worden versneld, bestaat het risico dat milieubelangen en omwonenden minder gelegenheid krijgen om hun bezwaren kenbaar te maken. Vereenvoudiging moet worden nagestreefd zonder de onderliggende (rechtsstatelijke) waarden – milieubescherming, transparantie, inspraak en rechtsbescherming – uit het oog te verliezen. Transitoir wetgeven moet niet alleen de transitie in goede banen leiden, maar ook deze waarden borgen. Hoofdstuk 8 onderzoekt daarom de spanningen die kunnen ontstaan tussen de aanbevelingen voor transitoir wetgeven en de eisen van de democratische rechtsstaat, en formuleert de juridische waarborgen die nodig zijn om die spanningen te beheersen.

Ten tweede brengt de koerswijziging zelf onzekerheid mee, ook wanneer een wetswijziging een verbetering wordt beoogd. Marktpartijen en overheden moeten zich aanpassen aan nieuwe regels, systemen moeten worden aangepast, en gedurende de overgangsperiode is onduidelijk hoe de nieuwe regels in de praktijk zullen uitpakken. De Omgevingswet illustreert dit: hoewel de wet vereenvoudiging en versnelling beoogde, heeft de jarenlange vertraging en de moeizame inwerkingtreding juist voor grote onzekerheid gezorgd bij gemeenten, ontwikkelaars en burgers. Op Europees niveau biedt de Omnibus-vereenvoudiging een vergelijkbaar beeld; zie Annex B. Voor de energietransitie, waar investeringen een horizon van 25 tot 50 jaar hebben, is stabiliteit van wetgeving cruciaal. De wetgevingsjurist moet daarom niet alleen de inhoud van wetgeving beoordelen, maar ook de transitiekosten en de onzekerheid die de wijziging zelf genereert.

Ten derde impliceert de Europese koerswijziging een verschuiving van nationale naar Europese bevoegdheden op twee manieren. Ten eerste kiest de EU steeds vaker voor verordeningen in plaats van richtlijnen. Waar richtlijnen de lidstaten ruimte laten voor eigen implementatiekeuzes, zijn verordeningen rechtstreeks toepasselijk en laten zij geen ruimte voor nationale aanpassingen. De Industrial Accelerator Act is daarvan een voorbeeld. Ten tweede treedt het EU-recht steeds meer in domeinen die traditioneel tot het nationale omgevingsrecht behoorden: vergunningprocedures, ruimtelijke ordening en milieubeoordelingen worden in toenemende mate op Europees niveau gereguleerd. Voor de Nederlandse wetgevingsjurist betekent dit dat de speelruimte voor nationale keuzes, met name omtrent de vormgeving van besluitvormingsprocedures en beslistermijnen, afneemt.

DEEL III TRANSITOIR WETGEVEN IN DE ENERGIETRANSITIE

7. Nadere uitwerking van transitoir wetgeven

7.1 Inleiding op Deel III

In Deel I zijn vijf ontwikkelrichtingen geïdentificeerd voor de Nederlandse energietransitiewetgeving, die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt. Hoofdstuk 8 toetst deze uitwerking aan de rechtsstatelijke randvoorwaarden. Hoofdstuk 9 beantwoordt de probleemstelling door de componenten en de randvoorwaarden van transitoir wetgeven in de energietransitie te duiden.

7.2 Wetgevingsvisie (ontwikkelrichting 1)

Een overkoepelende wetgevingsvisie die de thema's en randvoorwaarden formuleert, is om twee redenen wenselijk. Ten eerste om te komen tot consistente en samenhangende wetgeving, door daarin uitgangspunten vast te leggen voor vraagstukken en thema's die in meerdere wetgevingstrajecten aan de orde zijn.[69] Ten tweede is een wetgevingsvisie van belang om te beoordelen of in het verleden door de wetgever gemaakte keuzes in het huidige tijdsgewricht nog steeds valide zijn.

De visie zou terugkerende thema's als versnelling, investeringszekerheid, marktordening, gelijk speelveld en verdelingsvraagstukken moeten adresseren, en verplichten tot expliciete herijking van eerder gemaakte keuzes wanneer publieke belangen anders komen te liggen, bijvoorbeeld door geopolitieke of technologische ontwikkelingen. Het eerder aangehaalde ROB-advies benoemt zes gebieden waarop algemene principes denkbaar zijn: (1) de verhouding publiek-privaat (wat wordt publiek geregeld en wat privaat?); (2) marktordening (een eerlijke energietransitie met een gelijk speelveld voor nieuwe aanbieders en innovaties); (3) de verhouding tussen publieke partijen (coördinatie van besluitvormingsprocedures); (4) wettelijke organieke verankering (het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden); (5) de verdeling van schaarste, en in het verlengde daarvan de verdeling van schade (wat kan waar wel en waar niet en wie deelt in de lusten en de lasten?); en (6) ruimte voor maatwerk (proberen en experimenteren met juridisch bindende maatwerkafspraken, om te leren met het oog op nieuwe wetgeving).

Een wetgevingsvisie is geen statisch document, maar een programmerend kader waaraan de wetgever individuele wetsprojecten systematisch toetst en dat periodiek wordt geëvalueerd. De vijf richtinggevende keuzes uit het NPE – maximaal aanbod van duurzame energie, energiebesparing, prioritering bij schaarste, internationale samenwerking en een actieve rol voor burgers en bedrijven (zie Annex A) – bieden een inhoudelijk vertrekpunt voor zo'n wetgevingsvisie. Op Europees niveau zouden, gelet op hun inhoud, de Competitiveness Compass in combinatie met de Clean Industrial Deal als een (aanzet tot een) wetgevingsvisie kunnen worden gezien. De kern van een energietransitiewetgevingsvisie is dat daarin thema's en randvoorwaarden worden geformuleerd waarop concrete wetsvoorstellen systematisch worden getoetst, en die periodiek wordt herijkt, bijvoorbeeld wanneer publieke belangen verschuiven.

[69] Dieperink 2022, p. 10 en hoofdstuk 6.

Een wetgevingsvisie voor de energietransitie moet weerspiegelen wat in het energietransitiebeleid wordt beoogd: één integraal, klimaatneutraal energiesysteem, zoals nader uitgewerkt in het NPE. Dit vereist dat de visie ten minste vier aspecten adresseert: overheidsingrijpen op de productie en levering van (schaarse) energie; een verdergaande integratie van de Energiewet en de Omgevingswet; de marktordening van het klimaatneutrale energiesysteem; en de aanwijzing van een regisseur boven de vier energieketens. Met een dergelijke inhoud kan een visie houvast geven aan de wetgever bij de vele keuzes die in specifieke wetsvoorstellen nog moeten worden gemaakt.

Het eerste aspect betreft overheidsingrijpen op de productie en levering van (schaarse) energie. Het NPE onderkent dat schaarste – van ruimte, infrastructuur en energie – tot een verdelingsvraag leidt. De huidige marktordening gaat er echter van uit dat productie en levering zijn voorbehouden aan de markt. Uit diverse beleidsontwikkelingen kan worden opgemaakt dat (meer) overheidsingrijpen op de verdeling van schaarse energie wenselijk is. De wetgever zou daarom duidelijke kaders moeten creëren voor overheidsingrijpen in energieproductie en -levering, zodat de verdeling van schaarse productielocaties, energie en infrastructuur eenduidig, voorspelbaar en toetsbaar is.[70]

Het tweede aspect betreft een verdergaande integratie van de Energiewet en de Omgevingswet. Het NPE stuurt op de integraliteit van het toekomstige energiesysteem: de integraliteit binnen de vier individuele energieketens, een integrale aanpak van de vier ketens tezamen, en de interactie met de gebruikssectoren. Wetgeving gaat nu uit van een strikt onderscheid tussen de ordening van de fysieke leefomgeving en de marktordening van de energieketens. Door wetgeving die uitgaat van integrale afwegingen, kan de overheid directer sturen op de maatschappelijk meest wenselijke realisatie van de energietransitie.[71]

Het derde aspect betreft de marktordening van het klimaatneutrale energiesysteem. De huidige energiewetgeving is nog grotendeels per keten georganiseerd, maar de vier ketens raken in toenemende mate met elkaar verweven. Een integrale, energieketenoverkoepelende wetgevingsvisie is wenselijk. Daarin zouden overheidsdeelnemingen en publiek-private samenwerkingsvormen een bijzondere positie moeten innemen. De wetgever moet expliciet maken welke publiek-private arrangementen bij welke fase passen en onder welke voorwaarden de rolverdeling kan worden heroverwogen naarmate de markt volwassen wordt; zie ook paragraaf 7.4.

Het vierde aspect betreft de aanwijzing van een regisseur boven de vier energieketens. Het NPE stuurt aan op één integraal energiesysteem, maar duidt niet hoe wordt gestuurd op het niveau boven de vier energieketens. Dat is nodig om de integraliteit van het energiesysteem te borgen.[72]

7.3 Adaptieve instrumenten

[70] Dieperink 2025, par. 3.
[71] Dieperink 2022, paragraaf 4.2 en Dieperink 2025, paragraaf 7.
[72] Dieperink 2025, paragraaf 5.

De ROB benadrukt dat in wetgeving een leercurve moet worden vastgelegd door middel van open normen over leren, evalueren en experimenteren, die de lat steeds hoger leggen.[73] De tweede ontwikkelrichting vergt tegen die achtergrond dat individuele wetten adaptieve instrumenten mogelijk maken, zonder rechtszekerheid op te offeren. Transitoir wetgeven veronderstelt dat wetgeving ruimte biedt voor leren en veranderen, zonder dat het hele wetgevingsproces opnieuw hoeft te worden opgestart. Met een adaptieve aanpak kunnen de normen worden bijgesteld naarmate technologie voortschrijdt en inzicht groeit over wat haalbaar is. Een aantal adaptieve instrumenten die in de context van de energietransitie zijn genoemd, wordt hierna beschreven.

Een evaluatiebepaling verplicht de minister tot periodieke beoordeling van een wet en rapportage aan het parlement.[74] Dit instrument maakt gestructureerd leren mogelijk: ervaringen uit de praktijk worden systematisch verzameld en kunnen leiden tot bijstelling van de wet. Voor de energietransitie is dit waardevol omdat het langetermijnbeleid kan worden bijgestuurd naarmate technologieën en markten zich ontwikkelen, zonder dat de wet daarvoor hoeft te vervallen.

Een horizonbepaling (of sunset clause) bepaalt dat een wet automatisch vervalt na een vastgestelde termijn, tenzij deze uitdrukkelijk wordt verlengd.[75] Er wordt een beslismoment ingebouwd waarop de wetgever actief moet heroverwegen of voortzetting gerechtvaardigd is. In de energiesector zijn horizonbepalingen met name geschikt voor tijdelijke steunmaatregelen, overgangsregelingen (zoals bij de invoering van de Wcw; of bij het veranderen van tariefregulering) en voor het geleidelijk invoeren van marktordeningsregels voor markten in opbouw.

Een experimenteerbepaling maakt het mogelijk om bij wijze van proef tijdelijk af te wijken van bestaande regelgeving.[76] De wendbaarheid zit in het gecontroleerde karakter: innovaties kunnen worden getest onder reële omstandigheden, met vooraf gedefinieerde kaders en evaluatiemomenten. Voor de energietransitie biedt dit de mogelijkheid om nieuwe technologieën – zoals waterstoftoepassingen – of samenwerkingsvormen – bijvoorbeeld lokale energiegemeenschappen – te beproeven voordat definitieve wetgeving wordt vastgesteld.

Een regulatory sandbox is een door de toezichthouder ingerichte testomgeving waarin ondernemingen nieuwe producten of diensten kunnen ontwikkelen onder aangepaste of versoepelde toezichtvoorwaarden.[77] Anders dan een experimenteerbepaling, die een wettelijke grondslag voor afwijking creëert, is een regulatory sandbox primair een uitvoeringsinstrument: de toezichthouder richt de testomgeving in, vaak op basis van een experimenteerbepaling.[78] De wendbaarheid ligt bij de toezichthouder, die binnen wettelijke kaders maatwerk kan bieden

[73] ROB 2023, paragraaf 4.3.
[74] Aanwijzing 5.58 Aanwijzingen voor de regelgeving.
[75]Aanwijzing 5.71 Aanwijzingen voor de regelgeving en L. Reins & R. Huisman 2026, par. 4-5.
[76] Aanwijzing 2.41 Aanwijzingen voor de regelgeving.
[77]Commissie Wennink 2025, p. 8; Venice Commission *2025*, p. 17; en Proposal for a Council Recommendation on common principles on regulatory sandboxes to support innovation and a future-proof regulatory framework, COM(2026) 568 final.
[78] Zie ook de aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie in: Council Conclusions on Regulatory Sandboxes and Experimentation Clauses as tools for an innovation-friendly, future-proof and resilient regulatory framework that masters disruptive challenges in the digital age, PbEU 2020, C 447/1 (2020/C 447/01).

zonder dat wetgeving hoeft te worden gewijzigd. Dit instrument is bijzonder geschikt voor de energietransitie omdat het innovatieve marktpartijen – bijvoorbeeld aanbieders van flexibiliteitsdiensten of nieuwe vormen van peer-to-peer energiehandel – in staat stelt om te experimenteren met concepten die nog niet volledig passen binnen het bestaande regelgevend kader.

Een delegatiebepaling aan onafhankelijke autoriteiten draagt regelgevende bevoegdheid over aan een zelfstandig bestuursorgaan, zoals de ACM.[79] De wendbaarheid ontstaat doordat de toezichthouder technische regels kan vaststellen en aanpassen zonder dat formele wetgeving nodig is. Voor de energietransitie is dit van belang omdat marktregulering – bijvoorbeeld de voorwaarden voor toegang tot het elektriciteitsnet of congestiemanagement – snel moet kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en technologische ontwikkelingen.

7.4 Gefaseerde benadering

De derde ontwikkelrichting – fasering – vraagt erom dat de intensiteit van publieke sturing wordt afgestemd op de ontwikkelingsfase van markten en technologieën. De verschillende energieketens bevinden zich in verschillende ontwikkelingsfasen: de elektriciteitsketen is relatief volwassen, terwijl de waterstof- en warmteketen nog in opbouw zijn. Dit heeft consequenties voor de behoefte aan publieke sturing. Voor markten in opbouw is een indringende publieke rol gerechtvaardigd: de overheid kan fungeren als launching customer, kan infrastructuur aanleggen of garanderen, en kan marktordening vormgeven. Voor volwassen markten – zoals de elektriciteitsketen – past een meer terughoudende overheidsrol, gericht op toezicht, het adresseren van marktfalen en het borgen van publieke belangen. Hiernaast zijn voor markten in opbouw publiek-private samenwerking en publiek-privaat aandeelhouderschap serieus te onderzoeken opties, vooral wanneer de overheid niet op grote schaal actief is, de benodigde expertise hoofdzakelijk bij private partijen aanwezig is en snelheid moet worden gemaakt met de uitrol.

De gefaseerde benadering vereist dat de wetgever expliciet maakt in welke fase een markt of technologie zich bevindt, welke publieke rol bij die fase past, en onder welke voorwaarden de overgang naar een volgende fase plaatsvindt. Met evaluatie- en horizonbepalingen kan bijvoorbeeld worden getoetst of de intensiteit van publieke sturing nog gerechtvaardigd is.

Wat betreft de intensiteit van de publieke sturing pleit ik ervoor om nader onderzoek te verrichten naar de structurele mogelijkheden van publiek-private samenwerking (‘PPS’) in de energietransitie. Lastige opgaven van de energietransitie worden op dit moment vaak belegd bij overheidsdeelnemingen. De redenen daarvoor verschillen per dossier en de keuze voor sturing door overheidseigendom is in de gegeven omstandigheden begrijpelijk en historisch verklaarbaar.[80] Tegelijkertijd komen daardoor ook de verliezen van de energietransitie bij de

[79] Zie artikel 5.1 van de Energiewet.

[80] Zo heeft bij collectieve warmte meegespeeld dat wordt ingegrepen achter de voordeur van huishoudens en is in het politieke besluitvormingsproces overwogen dat dat niet aan een overwegend privaat bedrijf zou moeten worden overgelaten; naast aspecten als de samenloop met publiekrechtelijke besluitvorming en de marktordening in andere energieketens, met name elektriciteit. Bij kernenergie is onder meer overwogen dat

overheid terecht, hetgeen de betaalbaarheid onder druk zet. Bovendien zouden in een publiek-private samenwerking de expertise en ervaring van private partijen op het gebied van projectontwikkeling, financiering en uitvoering beter kunnen worden benut, en zou de gewenste versnelling van de transitie eerder binnen bereik kunnen komen. Door middel van PPS zou tot een meer evenwichtige en daarmee betaalbare risicoverdeling kunnen worden gekomen. Een nadere verkenning van de mogelijkheden voor PPS in de energietransitie zou daarom wenselijk zijn.[81]

7.5 Integrale besluitvorming

De vierde ontwikkelrichting is gericht op integrale besluitvorming die de verschillende vereiste projecttoestemmingen (denk bijvoorbeeld aan vergunningen, subsidies en netaansluitingen) zoveel mogelijk in één proces samenbrengt.[82] Ook het eerder aangehaalde rapport Wennink bevestigt de wenselijkheid van een integrale, projectgerichte aanpak. Het rapport pleit voor nationale regie op strategische projecten, uniformering van de toepassing van de Omgevingswet, en versnelling van vergunningstrajecten. In de dagelijkse praktijk is echter in klimaat- en energieprojecten doorgaans sprake van elkaar opvolgende besluitvormingsprocedures: eerst worden vergunningen verleend, vervolgens worden schaarse subsidies of overheidssteun toegewezen en tot slot wordt bepaald of een project kan worden aangesloten op het elektriciteitsnet. Ook kan de overheid nog een rol hebben bij het gunnen van een grondpositie. Deze opeenvolgende besluitvorming leidt tot lange doorlooptijden en kostbare ontwikkelfases, en kan ertoe leiden dat uiteindelijk niet het maatschappelijk meest wenselijke project wordt gerealiseerd.

Een integrale aanpak impliceert dat bij besluitvorming alle relevante belangen tegen elkaar moeten kunnen worden afgewogen. Dat is in beperkte mate mogelijk, onder meer omdat wetgeving uitgaat van een strikt onderscheid tussen de ordening van de fysieke leefomgeving en de marktordening van de energieketens. Het integreren van alle relevante regels in één wet is daarbij niet noodzakelijk en zou zelfs een averechts effect kunnen hebben. Waar het om gaat, is een inhoudelijke afstemming van de wettelijke afwegingskaders. Dat kan worden gerealiseerd door bij omgevingsvergunningverlening te betrekken of het betrokken project een netaansluiting kan verkrijgen of tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten kan worden gerealiseerd. De Omgevingswet staat dat slechts in beperkte mate toe.[83]

De in Deel II besproken Europese koerswijziging biedt hier concrete inspiratie. Zo introduceert De Industrial Accelerator Act het concept van ‘industriële productieversnellingsgebieden’ waarvoor een ‘geïntegreerd basisbesluit’ moet worden

gelet op de doorlooptijden en risico’s de markt onvoldoende bereid was tot ontwikkeling daarvan. Bij de offshore CO_2-infrastructuur lijkt onder meer te hebben meegespeeld dat (opslag)projectoverstijgende infrastructuur zou moeten worden aangelegd. Bij het elektriciteitsnet is gekozen voor publieke infrastructuurbedrijven – de netbeheerder of systeembeheerders genoemd – vanwege het monopolistische en vitale karakter.

[81] Zie ook Dieperink 2022, paragraaf 4.4.

[82] Dieperink 2022, paragraaf 4.2.

[83] De Industrial Accelerator Act is slechts één voorbeeld van Europese wetgeving waarin wordt gestuurd op het integreren van (omgevingsrechtelijke) besluitvorming; zie ook de overige voorbeelden genoemd in paragraaf 6.1.

genomen dat milieubeoordelingen en ruimtelijke plannen omvat – zodat individuele projecten binnen het gebied slechts projectspecifieke vergunningen nodig hebben.[84] Dit concept is toepasbaar in de Nederlandse praktijk en wordt al ten dele gerealiseerd in het projectbesluit volgens de Omgevingswet.

Ook op nationaal niveau worden stappen gezet naar meer integrale besluitvorming. De eerdergenoemde Kamerbrief van 11 september 2026 over het Wetgevingsprogramma Stroomlijnen kondigt de wettelijke verankering van een ‘energietoets’ aan. Deze toets moet ervoor zorgen dat energie een factor wordt die medebepalend is voor ruimtelijke besluitvorming. De achterliggende gedachte sluit aan bij het hier bepleite integrale afwegingskader: de beschikbaarheid van netcapaciteit en de inpasbaarheid in het energiesysteem worden dan betrokken bij de afweging of een ruimtelijke ontwikkeling doorgang kan vinden. Daarnaast kondigt de brief aan dat voor bepaalde hoogspanningsprojecten het bevoegd gezag wordt verlegd naar de provincie. Dit voorkomt dat besluitvorming over één project versnippert over meerdere gemeenten en draagt bij aan de gewenste coördinatie.

7.6 Investeringszekerheid

Investeringen in energieprojecten hebben een lange horizon: een windpark op zee heeft een levensduur van circa 40 jaar, een warmtenet van 50 jaar of langer. Investeerders moeten erop kunnen vertrouwen dat het regelgevend kader waarbinnen zij investeren, niet binnen enkele jaren fundamenteel wordt herzien.[85] Het Rapport Wennink constateert dat bijna 80% van de ondervraagde bedrijven de stabiliteit van het Nederlandse overheidsbeleid als '(heel erg) slecht' beoordeelt, hetgeen volgens het rapport wijst op een hoge mate van beleidsonzekerheid en een verslechtering van het ondernemingsklimaat.[86] Dit is direct gerelateerd aan de realisatie van de klimaat- en energiedoelen. De eerste richtinggevende keuze van het NPE – maximaal aanbod van duurzame energie en de bijbehorende infrastructuur – kan namelijk alleen worden gerealiseerd als investeringszekerheid is geborgd.

Investeringszekerheid kan tenminste op verschillende manieren door wetgeving worden geborgd: door een evenwichtige verdeling van projectrisico’s tussen publieke en private partijen, door toekomstgerichte en bestendige wetgeving, en door kortere doorlooptijden. Voorzover het beleid is gericht op het uitrollen van nieuwe markten of het vergroten van de bestaande capaciteit door private partijen, is verder belang dat wetgeving voldoende vraag (naar hernieuwbare energie) borgt; zie ook paragraaf 3.2. Ik ga hierna alleen in op relatie tussen wetgeving en doorlooptijden.

De in Deel II besproken Europese koerswijziging bevat wat betreft het verkorten van doorlooptijden concrete maatregelen. De Clean Industrial Deal kondigt aan dat vergunningen voor industriële decarbonisatieprojecten binnen twaalf maanden moeten worden verleend. Het

[84] De Industrial Accelerator Act is slechts één voorbeeld van Europese wetgeving waarin wordt gestuurd op het integreren van (omgevingsrechtelijke) besluitvorming; zie ook de overige voorbeelden genoemd in paragraaf 6.1.
[85] Dieperink 2022, par. 4.3.
[86] Wennink 2025, p. 124, figuur 5.3.

European Grids Package introduceert bindende termijnen voor netwerkuitbreidingsprojecten: maximaal drie jaar voor strategische projecten. De Industrial Accelerator Act verplicht lidstaten tot één digitaal loket en één geïntegreerde procedure, met een volledigheidsverklaring binnen 45 dagen. Ook de Nederlandse wetgever zet in op kortere doorlooptijden. De genoemde Kamerbrief van 11 september 2026 introduceert onder meer versnelde beroepsprocedures: beroepen tegen besluiten over bepaalde elektriciteitsprojecten gaan direct naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met overslaan van de rechtbank en met een wettelijke uitspraaktermijn van zes maanden. Ook voorziet de brief in een projectspecifiek versnellingsregime voor de meest urgente projecten, met instrumenten als bindende termijnen voor bevoegd gezag en versnelde bezwaar- en beroepsprocedures. Deze nationale maatregelen vullen de Europese termijnen aan en bevestigen dat versnelling van besluitvorming inmiddels breed als noodzakelijk wordt erkend.

8. Transitoir wetgeven en de democratische rechtsstaat

De vijf componenten van transitoir wetgeven – wetgevingsvisie, adaptieve instrumenten, gefaseerde benadering, integrale besluitvorming en investeringszekerheid – vergroten de effectiviteit en wendbaarheid van wetgeving. Die wendbaarheid kan echter op gespannen voet staan met rechtsstatelijke beginselen. Wat betreft de definitie van die beginselen hanteer ik hier de Rule of Law Checklist van de Venice Commission van de Raad van Europa, die zes kernbeginselen onderscheidt: legaliteit, rechtszekerheid, voorkoming van machtsmisbruik, checks and balances, gelijkheid en toegang tot de rechter.[87] Voor transitoir wetgeven zijn in het bijzonder legaliteit, rechtszekerheid en voorkoming van machtsmisbruik relevant. Dit hoofdstuk onderzoekt de spanningen die kunnen ontstaan tussen de aanbevelingen voor transitoir wetgeven en deze rechtsstatelijke eisen, en formuleert de vragen die de wetgevingsjurist zich daarop zou moeten stellen.

Een eerste spanning betreft delegatie en democratische legitimatie. De Venice Commission benadrukt dat de wetgever zelf de wezenlijke keuzes moet maken en dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht expliciet en specifiek begrensd moet zijn.[88] Transitoir wetgeven kan, in haar opzet, ruimhartig gebruik maken van delegatie. Echter, hoe meer ruimte voor aanpassing, hoe groter het risico dat de wetgever fundamentele afwegingen uit handen geeft. Wat betreft delegatie wijst de Venice Commission erop dat dit risico beheersbaar is, mits de doelen, de inhoud, de reikwijdte en – waar nodig – de tijdslimieten van de delegatie expliciet in de wet zijn vastgelegd. Bij alle vormen van transitoir wetgeven moet de wetgever zich vragen stellen als: maakt de wetgever zelf de wezenlijke keuzes, worden die overgelaten aan lagere regelgevers of aan de uitvoeringspraktijk? Zijn de doelen, inhoud, reikwijdte en tijdslimieten van delegatiegrondslagen expliciet en specifiek in de wet vastgelegd? Is de gedelegeerde normstelling rechterlijk toetsbaar?

Een tweede spanning betreft wendbaarheid en rechtszekerheid. Adaptieve instrumenten als evaluatiebepalingen impliceren dat bijstelling van wet- en regelgeving mogelijk is; en de

[87] Venice Commission 2025.
[88] Venice Commission 2025, p. 10-11.

gefaseerde benadering kan erop neerkomen dat de intensiteit van publieke sturing wordt aangepast zonder dat de wetgever telkens opnieuw beslist. De Venice Commission stelt dat wetten stabiel moeten zijn en niet frequent of plotseling mogen worden gewijzigd zonder duidelijke reden.[89] Burgers en bedrijven die te goeder trouw handelen op basis van geldend recht, mogen niet worden gefrustreerd in hun gerechtvaardigde verwachtingen. Tegelijkertijd erkent zij dat stabiliteit geen doel op zichzelf is: wetgeving moet zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Bij transitoir wetgeven is er echter een inherente spanning. Om deze reden moeten wijzigingen voorspelbaar zijn, tijdig worden aangekondigd en vergezeld gaan van adequate overgangsmaatregelen. In het wetgevingsproces moeten daarom vragen worden gesteld als: zijn wijzigingsmechanismen voorspelbaar en tijdig aangekondigd? En: worden gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en bedrijven beschermd door adequate overgangsmaatregelen?

Een derde spanning betreft discretie en het voorkomen van willekeur. De Venice Commission benadrukt dat discretionaire bevoegdheden niet onbegrensd mogen zijn en dat de wet de reikwijdte van die discretie moet afbakenen ter bescherming tegen willekeur.[90] Transitoir wetgeven kent inherent discretionaire elementen. Zo is een spanning dat ruimte voor maatwerk kan resulteren in ongelijke behandeling of onvoldoende bescherming van milieubelangen en omwonenden. De Venice Commission wijst op procedurele waarborgen als remedie: het beginsel van hoor en wederhoor, de motiveringsplicht, en rechterlijke toetsing van discretionaire besluiten. Aandachtspunten van de wetgever zijn daarom: is de reikwijdte van discretionaire bevoegdheden in de wet afgebakend? Zijn procedurele waarborgen – hoor en wederhoor, motiveringsplicht, rechterlijke toetsing – voldoende geborgd? Wordt voorkomen dat versnelling van procedures ten koste gaat van de bescherming van milieubelangen en omwonenden?

9. Conclusie

De centrale vraag van dit preadvies luidt: *Hoe kan de wetgever de energietransitie ondersteunen en versnellen door wetgeving te ontwerpen die richting geeft, leert van ervaring, en meebeweegt met de fasen van de transitie?* Deze vraag is in dit preadvies beantwoord vanuit de bestaande EU-rechtelijke en nationale wetgeving, het klimaat- en energiebeleid – met name de einddoelstelling van een integraal, klimaatneutraal energiesysteem – en de praktijk, waarin is vastgesteld dat de energietransitie stagneert.

Ten eerste is een wetgevingsvisie wenselijk, die richting geeft en de behoefte aan samenhang adresseert: zij formuleert de thema's en randvoorwaarden voor klimaat- en energiewetgeving en zorgt voor coördinatie over de rechtsgebieden heen. Ten tweede maken adaptieve wetgevingsinstrumenten leren mogelijk en adresseren zij de behoefte aan wendbaarheid, bijvoorbeeld door evaluatiebepalingen, horizonbepalingen en experimenteerclausules, zodat de wetgever niet achteraf hoeft te repareren wat hij vooraf had kunnen inbouwen. Ten derde zou een gefaseerde benadering ervoor moeten zorgen dat

[89] Venice Commission 2025, p. 18-19.
[90] Venice Commission 2025, p. 23-24.

wetgeving meebeweegt met de ontwikkelingsfase van markten en technologieën: indringende publieke sturing in opbouwfasen, meer indirecte sturing in volwassen fasen. Ten vierde vereist transitoir wetgeven in de energietransitie integrale besluitvorming, die de behoefte aan een integrale afweging adresseert: het recent door de EU gepresenteerde concept van het geïntegreerd basisbesluit biedt een bruikbaar uitgangspunt voor één besluit voor één project. Wettelijke maatregelen voor investeringszekerheid adresseren ten slotte de behoefte aan stabiele kaders voor langetermijninvesteringen: een evenwichtige risicoverdeling, toekomstgerichte wetgeving, bindende termijnen en vraagcreatie kunnen het vertrouwen van investeerders versterken. Voor elk van deze vijf componenten geldt dat wendbaarheid op gespannen voet kan staan met fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat. Echter, onderbouwd is dat deze beginselen transitoir wetgeven niet op voorhand in de weg staan.

Wanneer de hier voorgestelde vijf componenten in de Nederlandse energietransitiewetgeving worden toegepast, kan een juridisch kader ontstaan dat de transitie realiseert en accelereert. Een grote uitdaging daarbij is het tempo dat moet worden gemaakt en de samenhang die tussen de verschillende wetgevingstrajecten moet worden gerealiseerd, om de stip op de horizon – een integraal, klimaatneutraal energiesysteem per 2050 – binnen bereik te krijgen.

NAWOORD: transitoir wetgeven voorbij de energietransitie

Dit preadvies is nadrukkelijk toegesneden op de energietransitie, met haar eigen karakteristieken, zoals de technische eigenschappen van energieketens, de Europese en nationale dimensie, de lange investeringshorizonten en de specifieke marktordening. Toch wil ik in dit nawoord de vraag opwerpen of de hier ontwikkelde inzichten ook voor andere transities behulpzaam kunnen zijn.

De kern van dit preadvies ligt in het onderscheid tussen transitiewetgeving en transitoir wetgeven. Transitiewetgeving definieert het doel – in de energietransitie: het klimaatneutrale energiesysteem – en ordent de publieke en private rollen, markttoegang, infrastructuur en verdelingsvraagstukken. Transitoir wetgeven levert de methode om dat geheel juridisch te laten functioneren in een context van onzekerheid, urgentie en veranderende inzichten, zonder de beginselen van de rechtsstaat te veronachtzamen. Dat onderscheid is niet exclusief voor de energietransitie. Elke maatschappelijke transitie kent een materieel doel dat in wetgeving moet worden verankerd, én een methodische uitdaging om de wetgeving optimaal in te richten op het bereiken van dat materiële doel.

De vijf componenten van transitoir wetgeven die in dit preadvies zijn uitgewerkt – wetgevingsvisie, adaptieve instrumenten, gefaseerde benadering, integrale besluitvorming en investeringszekerheid – zijn toegesneden op de energietransitie, maar hun onderliggende logica is mogelijk breder toepasbaar. Ook de benoemde rechtsstatelijke randvoorwaarden gelden in het algemeen voor andere transities. Het combineren van wendbaarheid met voorspelbaarheid is de kern van transitoir wetgeven in elke context. Of de hier ontwikkelde benadering daadwerkelijk behulpzaam is voor andere transities, laat ik echter graag aan anderen over.

Annex A Actueel energie- en klimaatbeleid

Deze bijlage schetst de actuele beleidsdoelen die worden gesteld om de energietransitie te realiseren. Na een duiding van het voorlopige einddoel van de transitie – klimaatneutraliteit in 2050 –wordt het design van het beoogde klimaatneutrale energiesysteem beschreven aan de hand van de vier energieketens en de vijf richtinggevende keuzes van het Nationaal Plan Energiesysteem. Vervolgens komen het actuele Europese beleid en het actuele nationale beleid aan bod.

Voorlopig einddoel: klimaatneutraal energiesysteem in 2050

De energietransitie is de overgang van een energiesysteem gebaseerd op fossiele brandstoffen – aardgas, olie en kolen – naar een klimaatneutraal energiesysteem gebaseerd op hernieuwbare bronnen, energiebesparing en koolstofverwijdering. Het einddoel is wettelijk verankerd in de Europese Klimaatwet, die bepaalt dat de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal moet zijn.[91] Klimaatneutraliteit betekent dat de uitstoot van broeikasgassen wordt gecompenseerd door verwijderingen van broeikasgassen uit de atmosfeer, zodat de netto-uitstoot nul bedraagt. Als tussendoel is vastgelegd dat de netto-emissies van broeikasgassen in 2030 met ten minste 55% moeten zijn verminderd ten opzichte van 1990.

De Nederlandse Klimaatwet geeft een nationale vertaling van dit doel.[92] De wet bepaalt dat de broeikasgasemissies in 2030 met ten minste 55% moeten zijn gereduceerd ten opzichte van 1990 en een volledig CO2-neutraal energiesysteem in 2050. De Klimaatwet regelt voorts een beleidscyclus om deze doelstellingen te borgen: vijfjaarlijkse Klimaatplannen en jaarlijkse Klimaatnota's, waarover de Raad van State adviseert en waarvan het Planbureau voor de Leefomgeving de voortgang monitort in de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning.

Aanvankelijk stond het tegengaan van klimaatverandering centraal in de energietransitie. Sinds de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 zijn daar twee nevengeschikte doelen bij gekomen: energieonafhankelijkheid en het versterken van de Europese economie. De afhankelijkheid van Russisch aardgas en olie maakte de kwetsbaarheid van de Europese energievoorziening zichtbaar. Het REPowerEU-plan uit mei 2022 legt de koppeling tussen de versnelling van de energietransitie en het verminderen van de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen.[93] Recent is daar de geopolitieke onzekerheid rond de Straat van Hormuz bijgekomen, waardoor ook de Europese afhankelijkheid van olie-import uit het Midden-Oosten op de agenda staat. Energieonafhankelijkheid, economische versterking en het tegengaan van klimaatverandering zijn daarmee drie gelijkwaardige pijlers geworden onder de energietransitie.

Het economische argument voor de energietransitie is de afgelopen jaren steeds prominenter geworden. Het Draghi-rapport over Europees concurrentievermogen uit

[91] Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, PbEU 2021, L 243/1, , zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2026/667.
[92] Wet van 2 juli 2019 houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen (Klimaatwet), Stb. 2019, 253.
[93] REPowerEU COM(2022) 230 def.

september 2024 stelt dat geïntegreerd decarbonisatiebeleid een aanjager van groei kan zijn, mits het wordt afgestemd op industrie-, mededingings-, economisch en handelsbeleid. Decarbonisatie is in deze visie niet slechts een kostenpost, maar een noodzakelijke investering in strategische autonomie en economische slagkracht. De Europese Commissie heeft deze lijn doorgetrokken in de Clean Industrial Deal van februari 2025, die decarbonisatie positioneert als motor voor industrieel concurrentievermogen. De Clean Industrial Deal richt zich op twee sectoren: energie-intensieve industrie (staal, cement, chemie) en clean tech. Het pakket bevat maatregelen voor lagere energiekosten, versnelde vergunningverlening, vraagstimulering voor schone producten en de mobilisatie van €100 miljard voor schone productie. De boodschap is dat Europa niet alleen moet verduurzamen, maar ook moet herindustrialiseren en dat beide doelen elkaar kunnen versterken.

Ontwerp van het CO_2-neutrale energiesysteem

Het toekomstige CO_2-neutrale energiesysteem verschilt fundamenteel van het fossiele systeem. Het fossiele systeem is gecentraliseerd en stabiel: grootschalige centrales wekken elektriciteit op uit aardgas of kolen, aardgas wordt via een fijnmazig leidingnet naar huishoudens en bedrijven getransporteerd, en transportbrandstoffen worden in raffinaderijen geproduceerd uit geïmporteerde ruwe olie. Het CO2-neutrale energiesysteem is daarentegen decentraal, gefragmenteerd en variabel: hernieuwbare elektriciteit wordt opgewekt door miljoenen zonnepanelen en windturbines, warmte wordt lokaal geproduceerd uit bronnen als geothermie en aquathermie, en waterstof en duurzame koolstof vormen nieuwe energiedragers voor industrie en zwaar transport.

Het Nationaal Plan Energiesysteem, dat in december 2023 door het kabinet is vastgesteld, beschrijft het design van het beoogde energiesysteem van 2050 aan de hand van vier energieketens: elektriciteit, waterstof, warmte en duurzame koolstof. Deze vier ketens moeten nog grotendeels worden opgebouwd. De huidige fossiele brandstoffen worden vervangen door duurzaam geproduceerde elektriciteit, waterstof, koolstof en warmte. Daarbij vindt de productie in toenemende mate in Nederland zelf plaats en bij voorkeur nabij de vraag, omdat transport over lange afstanden gepaard gaat met energieverliezen en druk op de netcapaciteit. Duurzame warmtebronnen zijn per definitie lokaal: warmte kan niet over grote afstanden worden getransporteerd. Bovendien wordt duurzame energie grotendeels bovengronds gewonnen, in tegenstelling tot fossiele energie, en kent hernieuwbare energieproductie een grotere ruimtelijke spreiding en meer productieschommelingen, waardoor er meer behoefte is aan transport, opslag, conversie en regelbaar vermogen.

Hieronder worden de vier ketens en de wijze waarop die ketens met elkaar moeten gaan samenwerken (ook wel systeemintegratie genoemd) kort beschreven. Daarna wordt ingegaan op de vijf overkoepelende, richtinggevende keuzes ten aanzien van het design van het energiesysteem.

<u>Vier energieketens</u>

De elektriciteitsketen vormt de ruggengraat van het klimaatneutrale energiesysteem. Elektrificatie betekent dat processen die nu op fossiele brandstoffen draaien (denk bijvoorbeeld aan industriële ovens, vrachtvervoer, verwarming van gebouwen) worden omgezet naar elektriciteit. Het opgesteld vermogen van wind op zee moet groeien van circa 6

GW in 2025 naar 21 GW in 2030 en circa 70 GW in 2050.[94] Elektrificatie is de meest efficiënte route naar klimaatneutraliteit voor veel toepassingen, maar stelt hoge eisen aan de capaciteit van het elektriciteitsnet. Vanuit juridisch perspectief is met name interessant dat het daarbij gaat om verdeling van schaarse ruimte op het elektriciteitsnet.[95]

De warmteketen omvat de uitrol van warmtenetten en de ontsluiting van duurzame warmtebronnen. Voor ongeveer een derde van de Nederlandse huishoudens is collectieve warmte de goedkoopste duurzame optie. Warmtenetten transporteren warmte van duurzame bronnen (denk onder meer aan geothermie (aardwarmte), aquathermie (warmte uit oppervlaktewater) en restwarmte uit de industrie) naar woningen en gebouwen. De duurzame warmtebronnen zijn per definitie lokaal: warmte kan niet over grote afstanden worden getransporteerd. De Wet collectieve warmte, die per 1 januari 2027 in werking treedt, kiest voor een sterke publieke rol met integrale, publieke warmtebedrijven die verantwoordelijk zijn voor de gehele warmteketen.

De waterstofketen is bedoeld voor toepassingen waarvoor elektrificatie niet geschikt is: hoge-temperatuurprocessen in de staalindustrie, de productie van kunstmest en chemicaliën, en zwaar transport over lange afstanden. Nederland zet in op zowel binnenlandse productie van groene waterstof, geproduceerd met hernieuwbare elektriciteit via elektrolyse, als grootschalige import via de Rotterdamse haven. De waterstofbackbone, een landelijk waterstoftransportnetwerk dat de industriële clusters verbindt, is in dat kader een cruciaal infrastructuurproject.[96]

De koolstofketen omvat alle duurzame koolstofdragers: groen gas (biogas, biomethaan), biobrandstoffen, bio-nafta, pyrolyse-olie, recyclaat en synthetische koolstofdragers. Daarnaast omvat de keten de afvang, het transport en de opslag van CO_2 (carbon capture and storage, ook wel aangeduid als CCS) voor industriële processen die niet kunnen worden geëlektrificeerd en waarvoor geen duurzame alternatieven beschikbaar zijn. Het gaat met name om processen waarbij CO_2 vrijkomt als onderdeel van de chemische reactie, zoals de productie van cement en staal. De afgevangen CO_2 wordt getransporteerd en permanent opgeslagen in lege gasvelden onder de Noordzee.[97] CCS is nadrukkelijk bedoeld als transitiemaatregel voor restemissies en niet als vervanging voor elektrificatie of verduurzaming.

De vier energieketens kunnen niet los van elkaar worden ontwikkeld. Systeemintegratie moet ervoor zorgen dat de ketens op elkaar zijn afgestemd en dat vraag en aanbod in balans blijven. Bij systeemintegratie gaat het ook om de interactie tussen de energieketens en de gebruikssectoren: industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw. Zie voor een uitgebreide toelichting paragraaf 2.8.

<u>Vijf overkoepelende, richtinggevende keuzes</u>

[94] NPE 2023, p. 25-27; Verdiepingsdocument A Elektriciteit.
[95] De Wit & Dieperink 2023.
[96] NPE 2023, p. 42-48; Verdiepingsdocument B Moleculen. De NPE-actualisatie 2026 stelt dat de benodigde binnenlandse elektrolysecapaciteit lager is dan in 2023 voorzien. De inzet van waterstof voor regelbaar vermogen in de elektriciteitssector blijkt duurder dan eerder aangenomen, waardoor de verwachte rol hiervan richting 2040 kleiner is en een strategisch importbeleid belangrijker wordt.
[97] NPE 2023, p. 48-51; Verdiepingsdocument B Moleculen.

Naast de beschrijving van de vier energieketens maakt het NPE vijf overkoepelende richtinggevende keuzes voor de ontwikkeling van het klimaatneutrale energiesysteem. De eerste keuze is om in te zetten op een maximaal aanbod van duurzame energie en de bijbehorende infrastructuur. Dit betekent grootschalige uitrol van wind op zee, zon op dak en land, en geothermie, gecombineerd met de aanleg van de benodigde netinfrastructuur voor elektriciteit, waterstof en warmte. De tweede keuze is energiebesparing. Door het energieverbruik te verminderen, wordt de transitieopgave kleiner. Energiebesparing omvat zowel technische maatregelen (isolatie, efficiëntere apparaten) als gedragsverandering. De derde keuze betreft de omgang met schaarste. Voor zover schaarste zal optreden van energie en infrastructuur, wordt de inzet daarvan per keten geprioriteerd, met voorrang voor hoogwaardig gebruik. Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt over welke toepassingen voorrang krijgen bij de verdeling van schaarse netcapaciteit, waterstof of duurzame warmte, waarbij waterstof bijvoorbeeld niet wordt ingezet waar elektrificatie mogelijk is. De vierde keuze is dat internationale samenwerking van belang is voor de energietransitie. Nederland kan niet op eigen kracht klimaatneutraal worden. Import van groene waterstof en elektriciteit, afstemming van netinfrastructuur met buurlanden, en coördinatie van beleid binnen de EU zijn essentieel. De vijfde keuze is dat burgers en bedrijven een actieve rol krijgen in de energietransitie. Dit omvat niet alleen de rol van prosument (producent en consument van energie), maar ook participatie in besluitvorming over energieprojecten en de verdeling van lusten en lasten.

Europees klimaat- en energiebeleid

De Europese Green Deal, gepresenteerd door de Commissie-Von der Leyen in december 2019, vormde lange tijd de overkoepelende strategie van de Europese Unie. Het doel is om de EU om te vormen tot een eerlijke en welvarende samenleving met een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie.[98] In 2025 is de Green Deal verder aangescherpt door de Industrial Clean Deal, die decarbonisatie koppelt aan concurrentievermogen. De Commissie benadrukt dat de klimaatdoelen van de Green Deal ongewijzigd blijven – 55% emissiereductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 – maar dat deze nu expliciet worden verbonden met industriebeleid. De Clean Industrial Deal richt zich op energie-intensieve industrie en clean tech.[99] De Green Deal en de Clean Industrial Deal zijn geen juridisch instrumenten, maar beleidsprogramma's die de basis vormen voor omvangrijk wetgevingspakketen.

Sinds 2019 zijn meerdere wetgevingspakketten tot stand gekomen die de Europese klimaat- en energiedoelstellingen, combineert met een economische strategie, vertalen naar bindende EU-wetgeving. De belangrijkste pakketten, in chronologische volgorde, zijn:

- Clean Energy Package (2019).[100] Dit pakket, formeel het Clean Energy for All Europeans Package, dateert van vóór de Green Deal maar vormt de basis voor het huidige EU-energierecht. Het pakket omvat de herschikking van de

[98] COM(2019) 640 def.
[99] Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 def.
[100] Clean Energy for All Europeans Package, aangenomen in 2018-2019; zie o.a. Verordening (EU) 2019/943 betreffende de interne markt voor elektriciteit.

Elektriciteitsverordening en Elektriciteitsrichtlijn, de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED II), de herziene Richtlijn energie-efficiëntie en de Governance-verordening. Het Clean Energy Package introduceerde de nationale energie- en klimaatplannen (NECP's) als instrument voor de governance van het EU-energiebeleid.

- Fit for 55 (2021).[101] Het Fit for 55-pakket, gepresenteerd in juli 2021, is het kernelement van de Green Deal-wetgeving. Het pakket vertaalt de doelstelling van 55% emissiereductie in 2030 naar concrete wetgeving voor alle belangrijke sectoren. Het omvat onder meer de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS), de uitbreiding daarvan naar gebouwen en transport, de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED III) met een verhoogd doel van ten minste 42,5% hernieuwbare energie in 2030, de herziene Richtlijn energie-efficiëntie met een bindend doel van 11,7% energiebesparing, het koolstofgrensheffingsmechanisme (CBAM), de verordening inzake duurzame luchtvaart (ReFuelEU Aviation), de verordening inzake duurzame scheepvaart (FuelEU Maritime), de verordening inzake CO2-normen voor auto's en bestelwagens met een de-factoverkoopverbod voor nieuwe auto's met verbrandingsmotor in 2035, en het Sociaal Klimaatfonds ter compensatie van kwetsbare huishoudens en ondernemingen.

- Decarbonisatiepakket (2021).[102] Het EU Hydrogen and Gas Markets Decarbonisation Package creëert een regelgevingskader voor waterstof en koolstofarme gassen. Het pakket introduceert een specifieke marktordening voor waterstof, met onafhankelijke waterstofnetbeheerders, ontvlechtingseisen en gefaseerde ontwikkeling van waterstofnetwerken. Daarnaast bevat het regels voor de integratie van hernieuwbare en koolstofarme gassen in het bestaande aardgassysteem.

- REPowerEU (2022).[103] Het REPowerEU-plan, gepresenteerd in mei 2022 als directe reactie op de Russische invasie van Oekraïne, koppelt de versnelling van de energietransitie expliciet aan het verminderen van de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen. Het plan bevat maatregelen voor energiebesparing, diversificatie van de energievoorziening en versnelde uitrol van hernieuwbare energie. De oorspronkelijke doelstelling van 40% hernieuwbare energie in 2030 werd verhoogd naar 45%. REPowerEU introduceerde ook versnelde vergunningsprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten en de verplichting voor alle nieuwe gebouwen om zonnepanelen te installeren.

[101] Fit for 55-pakket, gepresenteerd met COM(2021) 550 def.
[102] Decarbonisatiepakket COM(2021) 803 en 804 def., vastgesteld in 2024 door Richtlijn (EU) 2024/1788 en Verordening (EU) 2024/1789.

[103] REPowerEU COM(2022) 230 def.

- Electricity Market Design (2023).[104] Het gewijzigde ontwerp van de elektriciteitsmarkt beoogt de elektriciteitsmarkt beter geschikt te maken voor een systeem met een hoog aandeel hernieuwbare energie. Kernonderdelen zijn de introductie van tweezijdige Contracts for Difference (CfD's) als standaardinstrument voor overheidssteun aan hernieuwbare energie, het recht op vaste langetermijncontracten voor consumenten, en beschermingsmaatregelen tegen prijsvolatiliteit. De hervorming moet de financierbaarheid van hernieuwbare-energieprojecten verbeteren en consumenten beschermen tegen extreme prijspieken zoals tijdens de energiecrisis van 2022.

- European Grids Package (2025).[105] Het jongste EU-wetgevingspakket, gepresenteerd in december2025, richt zich op de versnelling van de uitbouw van elektriciteitsnetwerken. Het pakket bevat maatregelen om vergunningsprocedures te verkorten, de planning van netuitbreidingen te verbeteren en grensoverschrijdende samenwerking te versterken. Aanleiding is het inzicht dat de netinfrastructuur de bottleneck dreigt te worden van de energietransitie: zonder voldoende transportcapaciteit kunnen nieuwe hernieuwbare-energieprojecten niet worden aangesloten.

Nationaal beleid: Klimaatplan en Klimaatnota

De belangrijkste vindplaatsen van het Nederlandse beleid inzake klimaatverandering en energietransitie zijn de Klimaatwet, het op grond daarvan vastgestelde Klimaatplan 2025-2035 en het Nationaal Plan Energiesysteem.[106] De Klimaatwet bevat de wettelijke klimaatdoelstellingen en verplicht tot periodieke vaststelling van een Klimaatplan. Het Klimaatplan vormt de centrale strategische beleidsvisie voor de verwezenlijking van deze doelstellingen. Het Nationaal Plan Energiesysteem kan worden beschouwd als de belangrijkste sectorale uitwerking daarvan voor het energiesysteem en bevat de langetermijnkeuzes ten aanzien van de inrichting van de Nederlandse energievoorziening en energie-infrastructuur; zie paragraaf 2.3.

Het Klimaatplan 2025-2035, in maart 2025 definitief vastgesteld, is het tweede Klimaatplan op grond van de Klimaatwet en bevat de beleidsagenda voor de periode 2025-2035.[107] Het plan schetst voor het eerst een langetermijnstrategie naar klimaatneutraliteit in 2050 en maakt de daarvoor benodigde beleidskeuzes concreet. Het Klimaatplan formuleert vier uitgangspunten voor het klimaatbeleid: rechtvaardigheid, economisch perspectief, ruimte voor maatschappelijk initiatief en samenhang met andere transitieopgaven. Het plan identificeert sleutelfactoren voor de transitie, waaronder elektrificatie, energiebesparing, koolstofverwijdering en de uitrol van duurzame energiedragers als waterstof en groen gas. Per (gebruiks)sector – elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw –

[104] Electricity Market Design Package (EMD-pakket), COM(2023) 148 final en COM(2023) 151 final; uiteindelijk vastgesteld als Verordening (EU) 2024/1747 en Richtlijn (EU) 2024/1711.
[105] European Grids Package, COM(2025) 1005 final.
[106] Recent is een actualisatie van het NPE gepubliceerd [PM: Kamerstuknummer nog niet beschikbaar].
[107] Zie de bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32 813, nr. 1501. Het Klimaatplan 2025-2035 – Op weg naar een klimaatneutraal Nederland is ook beschikbaar via: rijksoverheid.nl/documenten/2025/03/14/minvkgg-klimaatplan-2025-2035.

worden transitiepaden en beleidsrichtingen uitgewerkt. Het Klimaatplan onderkent dat naast emissiereductie ook koolstofverwijdering noodzakelijk is om in 2050 klimaatneutraal te zijn. De beleidsagenda agendeert zowel bestaand beleid als nieuwe beleidsrichtingen waarover de komende jaren nog besluitvorming moet plaatsvinden. Ook besteedt het plan aandacht aan de vraag hoe de transitie rechtvaardig kan verlopen, met oog voor de verdeling van lusten en lasten.

Hiernaast verschijnt jaarlijks de Klimaatnota, sinds 2025 geïntegreerd tot de Klimaat- en Energienota.[108] Terwijl het vijfjaarlijkse Klimaatplan het voorgenomen beleid beschrijft, legt de Klimaat- en Energienota verantwoording af over het gevoerde beleid en de behaalde emissiereducties. De Afdeling brengt jaarlijks een klimaatbeschouwing uit over de conceptnota, waarin het toetsingskader uit 2019 wordt toegepast met betrekking tot klimaatdoelen, bestuurlijke- en uitvoeringsaspecten, economische afwegingen en juridische aspecten. Een bijlage bij de Klimaat- en Energienota is het wetgevingsprogramma klimaatbeleid, dat in beginsel ook bij de voorjaarsnota wordt geactualiseerd. Per wetgevingsproduct wordt de voortgang, de planning en de beoogde datum van inwerkingtreding vermeld. Het wetgevingsprogramma onderscheidt wetgeving naar sector (energie, gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit en landbouw) en geeft inzicht in zowel zuiver nationale wetgeving als de implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen. Voor wetgevingsjuristen en beleidsmakers biedt dit programma een overzicht van de actuele stand van de klimaatwetgeving.

[108] Zie voor de Klimaat- en Energienota 2026 [Kamerstuknr. nog niet beschikbaar]: https://open.overheid.nl/details/1f2a4f77-e8ec-4454-815a-b51037c55e22

Annex B Omnibus I: vereenvoudiging van CSRD en CSDDD naar aanleiding van het Draghi-rapport

Het Omnibus I-pakket is het eerste van twaalf vereenvoudigingspakketten die de Europese Commissie sinds februari 2025 heeft gepresenteerd in het kader van de EU-vereenvoudigingsagenda. De pakketten bestrijken uiteenlopende beleidsterreinen, van landbouw tot defensie, van chemicaliën tot automotive, en van belastingen tot energieproducten. Deze annex concentreert zich op Omnibus I, dat de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) ingrijpend heeft vereenvoudigd.[109] Omnibus I illustreert de rechtsstatelijke spanning die ontstaat wanneer recent vastgestelde wetgeving binnen enkele jaren fundamenteel wordt herzien. Deze annex analyseert de materiële wijzigingen en de implicaties voor de rechtsstaat.

CSRD (2022) en CSDDD (2024)

De in december 2022 aangenomen CSRD verplicht grote ondernemingen tot duurzaamheidsrapportages over onder meer klimaat, mensenrechten, arbeidsomstandigheden, diversiteit, integriteit en governance.[110] De richtlijn voorzag in een gefaseerde inwerkingtreding vanaf boekjaar 2024 voor de grootste beursgenoteerde ondernemingen, 2025 voor andere grote ondernemingen, en 2026 voor beursgenoteerde mkb-ondernemingen. De aanvankelijk in de CSRD opgenomen drempels voor toepasselijkheid waren: >250 werknemers en >€40 miljoen omzet.

De CSDDD uit mei 2024 verplicht grote ondernemingen tot het uitvoeren van due-diligence in de keten en het zonodig ingrijpen daarin.[111] Daartoe verplicht de richtlijn tot identificatie, preventie en mitigatie van negatieve mensenrechten- en milieueffecten in de waardeketen. De oorspronkelijke drempels waren bepaald op >1.000 werknemers en >€450 miljoen wereldwijde omzet. Voorzien was in een gefaseerde inwerkingtreding vanaf juli 2027.

Materiële wijzigingen vanwege Omnibus I

Naar aanleiding van het Draghi-rapport presenteerde de Commissie op 26 februari 2025 het Omnibus I-voorstel tot wijziging van de CSRD en de CSDDD.[112] Vervolgens is in april 2025 besloten tot uitstel van de CSRD-verplichtingen voor de tweede en derde fase met twee jaar, en uitstel van de CSDDD met één jaar.[113] Op 24 februari 2026 – precies één jaar na het voorstel – gaf de Raad definitieve goedkeuring.[114]

Omnibus I behelst voor de CSRD dat de drempels worden verhoogd naar >1.000 werknemers én >€450 miljoen jaaromzet. Beursgenoteerde mkb-ondernemngen vallen voortaan geheel buiten de reikwijdte. Het aantal ondernemingen onder de CSRD daalt daarmee

[109] Omnibus I-richtlijn, Richtlijn (EU) 2026/470, voortgekomen uit COM(2025) 81 final.
[110] Richtlijn (EU) 2022/2464 van 14 december 2022, PbEU 2022, L 322/15.
[111] Richtlijn (EU) 2024/1760 van 13 juni 2024, PbEU 2024, L 1760.
[112] COM(2025) 80 final.
[113] Richtlijn (EU) 2025/794 van 14 april 2025, PbEU 2025, L 794.
[114] Persbericht Raad van de EU, 24 februari 2026: *Council signs off simplification of sustainability reporting and due diligence requirements to boost EU competitiveness - Consilium*

van ca. 50.000 naar minder dan 10.000.[115] Voor derdelanden-ondernemingen geldt de rapportageverplichting alleen bij >€450 miljoen EU-omzet (moeder) en >€200 miljoen (dochter/bijkantoor).

Voor de CSDDD behelst Omnibus I dat de drempels worden verhoogd naar >5.000 werknemers én >€1,5 miljard wereldwijde omzet. Minder dan 1.000 ondernemingen in de EU vallen nog onder de richtlijn. Voor het onderwerp van dit preadvies is de belangrijkste wijziging dat de verplichting tot het vaststellen en uitvoeren van een zogenoemd klimaattransitieplan geheel is vervallen. Verder worden de due diligence-verplichtingen beperkt tot directe zakenpartners, tenzij concrete aanwijzingen bestaan van negatieve effecten verderop in de keten. Hiernaast is het geharmoniseerde EU-aansprakelijkheidsregime geschrapt: de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor mensenrechten- en milieuschendingen wordt overgelaten aan nationaal recht.

Lessen voor toekomstige wetgeving

Omnibus I heeft in de praktijk de nodige onzekerheid veroorzaakt. De CSDDD was nog niet omgezet in nationaal recht toen de vereenvoudigingen werden aangekondigd. In Nederland had al wel de internetconsultatie van het implementatiewetsvoorstel plaatsgevonden en waren veel bedrijven al bezig met het implementeren van die nieuwe regelgeving in hun bedrijfsvoering. Het ingrijpen op deze processen raakt direct aan het rechtszekerheidsbeginsel. Verder is in dit kader vermeldenswaardig dat het Omnibus I-traject in één jaar is afgerond. Gedurende dat jaar heeft nog veel discussie plaatsgevonden en sommige wijzigingen zijn pas bij de laatste stemming doorgevoerd, waardoor de nieuwe richtlijn op onderdelen tot interpretatieverschillen kan leiden.

De Omnibus illustreert een breder patroon: EU-wetgeving die met veel moeite tot stand komt, kan binnen enkele jaren fundamenteel worden herzien. De CSRD en de CSDDD staan op daarin niet alleen. Momenteel wordt bijvoorbeeld, naar aanleiding van de situatie in het Midden-Oosten en de verminderde beschikbaarheid van LNG, gesproken over het heroverwegen van de Methaanverordening[116] en wordt bezien over de juridische definitie van groene waterstof (of preciezer: RFNBO, dat staat voor *renewable fuel of non biological origin*) moet worden aangepast om de uitrol van de waterstofeconomie te vergemakkelijken. Dergelijke ontwikkelingen ondermijnen de voorspelbaarheid die kenmerkend is voor een rechtsstaat. Voor de energietransitie, waar investeringen een horizon van 25 tot 50 jaar hebben, is zulke instabiliteit problematisch. Het traditionele implementatieproces – richtlijn, omzetting en jarenlange stabiele regelgeving – lijkt niet langer de norm.

Bezien zou kunnen worden of de Omnibus-ontwikkelingen dwingen tot heroverweging van het implementatieproces. Moet de nationale wetgever voortaan rekening houden met de

[115] Europese Commissie, Impact Assessment SWD(2025) 80, p. 23-25.
[116] Zie ook *EUR-Lex - 32026H1835 - EN - EUR-Lex* (Aanbeveling van de Europese Commissie om in de periode 2027 – 2029 geen sancties op te leggen voor bepaalde overtredingen van de Methaanverordening) en https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/nieuws/2026/08/12/nea-legt-tot-en-met-2029-geen-sancties-op-voor-methaanverordening.

mogelijkheid van ‘midcourse corrections’ op Europees niveau? En zo ja, zouden daarop moeten worden geanticipeerd door het inbouwen van adaptieve instrumenten.

Literatuurlijst

Commissie Wennink 2025 Commissie Wennink, De route naar toekomstige welvaart. Een sterk Nederland in een relevant Europa, december 2025, rapportwennink.nl.

De Wit & Dieperink 2023 M. de Wit & M.A.M. Dieperink, ‘Van non-discriminatie tot gelijke kansen: spelregels voor de verdeling van transportcapaciteit in tijden van schaarste’, NTE 2023, p. 4-15.

Dieperink 2022 M.A.M. Dieperink, Zonder visie geen transitie: het recht als accelerator van de klimaat- en energietransitie (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2022.

Dieperink 2025 M.A.M. Dieperink, ‘Wetgeving voor transitie; Duiding van drie wetswijzigingen ter uitvoering van het Nationaal Plan Energiesysteem’, NTE 2025.

Dieperink 2026 M.A.M. Dieperink, ‘Energierecht’, in: J.L. Smeehuijzen & W. Sauter (red.), Handboek Indirect Klimaatrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2026.

Draghi 2024 M. Draghi, The future of European competitiveness, Europese Commissie, september 2024, commission.europa.eu.

PBL 2026 Planbureau voor de Leefomgeving, Klimaat- en Energieverkenning 2026, Den Haag: PBL 2026, pbl.nl.

Reins & Huisman 2026 L. Reins & R. Huisman, ‘De energietransitie vereist adaptieve wetgeving’, ESB 111(4853S) 2026, p. 22-25.

ROB 2023 Raad voor het Openbaar Bestuur, Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transities, Den Haag 2023.

Smeehuijzen & Sauter 2026a J.L. Smeehuijzen & W. Sauter (red.), Indirect klimaatrecht, Den Haag: Boom juridisch 2026.

Smeehuijzen & Sauter 2026b J.L. Smeehuijzen & W. Sauter, ‘Klimaatverandering: nieuwe wegen in bestaande rechtsgebieden’, NJB 2026/25, p. 2066-2073.

Tempelman 2023 D.G. Tempelman, De rol van het recht in de energietransitie (lectorale rede Hogeschool van Amsterdam), Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2023.

Venice Commission 2025 Venice Commission, Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, december 2025, venice.coe.int.

Wilkeshuis 2010 K. Wilkeshuis, Publieke belangen en nutssectoren (diss. VU Amsterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010.