

EU-wetenschapstoets: Klimaatdoel 2040

28 november 2025

Wetenschappers: [dr. Maya Bogers](#), Wetenschappelijke Klimaatraad; [prof. dr. Heleen de Coninck](#), Technische Universiteit Eindhoven, Radboud Universiteit en Wetenschappelijke Klimaatraad; [prof. dr. Detlef van Vuuren](#), Universiteit Utrecht en Planbureau voor de Leefomgeving

Rapporteur Tweede Kamer: Wytske Postma (NSC)

EU-adviseur: vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei

Beoordeelde documenten: [Regulation of the European Parliament and of the Council, amending Regulation \(EU\) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality {SWD\(2025\) 524 final}](#)

Deel 1: aspecten uit het EU-impactassessment

Vraag		Informatie afkomstig uit het EU-impactassessment
1	Probleemdefinitie en noodzaak voorstel - Welk probleem wil de EU oplossen? - Wie worden geraakt door het probleem? - Waarom is EU-wetgeving nodig volgens de Europese Commissie?	Het probleem dat dit initiatief wil oplossen is het ontbreken van een EU-breed, economiebreed ambitieniveau voor 2040, voor wat betreft reductie van broeikasgasuitstoot, als een tussendoel naar klimaatneutraliteit in 2050. [blz. 15 SWD(2024)63 final] Het probleem dat de EU wil oplossen is de uitstoot van broeikasgassen door menselijke activiteiten, die leidt tot verdere opwarming van de aarde en zo tot toenemende en steeds lastiger te managen risico's voor de samenleving en natuur. Om de welvaart en het welzijn van de huidige en toekomstige generaties veilig te stellen moet de EU blijven toewerken naar klimaatneutraliteit. [blz's 7-9 SWD(2024)63 final]
2	Doel Wat is het doel van het EU voorstel?	Het doel is om een EU-breed klimaattussendoel voor 2040 te bepalen waarmee de EU op een effectieve, kostenefficiënte en eerlijke wijze koers houdt om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, zoals in de EU-klimaatwet is bepaald. Tevens wil de EU met het vastleggen van een tussendoel voor 2040 voorspelbaarheid en investeringszekerheid voor bedrijven bieden en een leiderschapsrol vervullen om zo andere landen aan te sporen ook ambitie te tonen. [Blz's 15 en 17 SWD(2024)63 final]
3	Beleidsopties - Welke beleidsopties heeft de EC overwogen? - Waarom is de keuze gevallen op deze beleidsoptie? - Wat zijn de verwachte effecten (i.e. sociaal, economisch, milieu, etc.) van de gekozen beleidsoptie?	De Europese Commissie (EC) heeft in de EU-impactassessment uit 2024 meerdere scenario's voor het emissiereductiedoel vergeleken: 1) een lineair pad tussen de doelen voor 2030 en 2050, wat neerkomt op 80%, 2) het huidige en voorgenomen beleid vasthouden richting 2040, wat neerkomt op 88%, en 3) bovenop huidig en voorgenomen beleid een extra stap maken om 90%-95% emissiereductie te behalen. Alle drie deze scenario's gaan uit van huidige technologische decarbonisatietrends die worden voortgezet, bijvoorbeeld elektrificatie, energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, en mogelijk nieuwe technologieën zoals koolstofafvang en <i>e-fuels</i>. Naar doelen onder 75% en boven 95% is niet gekeken. Naast de drie technologische scenario's is een extra scenario doorgerekend ('LIFE-variant') dat uitgaat van een duurzamere leefstijl en klimaatvriendelijk consumentengedrag op het gebied van energie, voedsel en grondstoffengebruik onder EU-burgers. Dit scenario illustreert hoe vraagsturing complementair kan werken aan technologie, om zo de emissiereductiedoelen gemakkelijker te bereiken. Op basis van de drie scenario's beval de EC in 2024 de derde beleidsoptie aan (minstens 90%). Dit is volgens de EU-impactassessment het effectiefst om in 2050 klimaatneutraal en energieonafhankelijk te worden en strategische autonomie van de EU te verbeteren. [blz. 26-2 en 84 SWD(2024)63 final] Bovendien zijn alle scenario's in termen van economische groei vergelijkbaar (in 2050 en voor de EU als geheel). Het derde scenario was ook als enige in overeenkomst met het advies van de Europese wetenschappelijke klimaatraad (ESABCC), die in 2023 een emissiereductie van 90% tot 95% in 2040 adviseerde. Over de LIFE-variant wordt opgemerkt dat vraagsturing kan leiden tot minder vraag naar energie en minder vervuiling, wat voordelen oplevert voor gezondheid, en waardoor investeringskosten voor het bereiken van de emissiereductiedoelen lager zijn. De EC merkt op dat hoe langer klimaatactie wordt uitgesteld, des te hoger de kosten om uitstoot te verminderen en de schade aan natuur en gezondheid, en des te groter de noodzaak om herstel- en aanpassingsmaatregelen te financieren zullen zijn.
4	Monitoring en evaluatie Hoe worden de effecten gemonitord en geëvalueerd?	Monitoring en evaluatie zal plaatsvinden in het kader van de EU Governance-verordening en de Nationale Energie- en Klimaatplannen, die de EU-lidstaten geregeld moeten opstellen en bij de EC indienen. Daarnaast vindt er ook een evaluatie plaats in het kader van de Europese klimaatwet en wordt er jaarlijks een Staat van de Energie-unie uitgebracht door de EC. [Blz 85 SWD(2024)63 final]

Deel 2: Impact EU-voorstel op Nederland

Onderwerp	Beoordeling kabinet in BNC-fiche	Observaties & aanbevelingen wetenschappers
1 Doeltreffendheid en doelmatigheid - Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het EU-voorstel in Nederland gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? - Waarom is het EU-voorstel in Nederland een doelmatige manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?	Het EU-voorstel betreft het vastleggen van een EU-breed (klimaat)doel. De bijdrage van NL aan het EU-brede doel kan t.z.t. worden afgeleid uit andere EU-klimaatwetgeving, waarin andere (sectorale) klimaatdoelen staan opgenomen. Deze uitwerking volgt later. Het kabinet zal de noodzaak van tijdige en verdere uitvoeringsmaatregelen blijven benadrukken. [blz. 6 4^e alinea BNC-fiche] De EU is een aanjager van mondiale klimaatactie en levert ook zelf een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de doelen onder het Akkoord van Parijs. Het voorstel voor het EU-klimaatdoel voor 2040 is van belang om de positie van de EU te versterken. [blz. 16 3^e alinea BNC-fiche] De EC stelt dat de kosten van niets doen significant hoger zijn dan de kosten van het klimaatbeleid zelf, en dat circulaire en gedragsmaatregelen investeringskosten kunnen beperken. [blz. 5 1^e alinea BNC-fiche]	Emissiereductiedoelen op Nederlands en Europees niveau zijn vastgesteld om de bepalingen uit het Parijs-akkoord na te komen. Zowel de Europese Unie als Nederland hebben zich er via het Parijs-akkoord aan gecommitteerd bij te dragen aan het beperken van de temperatuurstijging tot ruim onder de 2°C en te streven naar 1,5°C. Dit moet gebeuren door het implementeren van nationaal beleid met de grootst mogelijke ambitie. Het EU-voorstel dat voorligt voor een 2040 emissiereductiedoel heeft als overkoepelend doel bij te dragen aan de uitvoering van het Parijs-akkoord en het halen van de Parijs-doelen. De EU is verplicht om een emissiereductiedoel voor 2040 vast te leggen als tussendoel op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. De EU heeft in navolging van het Parijs-akkoord in de Europese klimaatwet vastgelegd dat de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn: er is er dan geen netto uitstoot van broeikasgassen meer. Ook is in de EU-klimaatwet vastgelegd dat de EU een tussendoel moet stellen voor 2040. Nederland is niet verplicht om een tussendoel voor 2040 vast te leggen, maar in de Nederlandse klimaatwet is wel vastgelegd dat ook Nederland in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Met of zonder (formeel) tussendoel voor 2040 zal Nederland in het volgende decennium dus stappen moeten zetten richting klimaatneutraliteit. De hoogte van het tussendoel staat nu ter discussie, zowel op Europees als op Nederlands niveau, met name vanwege de verwachte impact van een (ambitieuze) klimaatdoel op de maatschappij. Het vaststellen van een doel is slechts een eerste stap. Minstens zo belangrijk is het beleidspakket dat wordt ingezet om het doel te bereiken. Veel van het huidige beleid heeft een kortere tijdshorizon, of is nog onvoldoende om klimaatneutraliteit in 2050 in zicht te brengen. Bij het bepalen van de hoogte van het doel moet daarom niet alleen gekeken worden naar het doel zelf (in 2040 of klimaatneutraliteit in 2050), maar ook naar het bijbehorend uitvoeringspakket en de impact ervan op de maatschappij. Het vastleggen van een (ambitieuze) tussendoel biedt enkele voordelen in de transitie naar klimaatneutraliteit, die zowel voor de EU als voor Nederland gelden. - Hoe dichterbij klimaatneutraliteit in 2040, des te waarschijnlijker dat aan de Europese en Nederlandse Klimaatwet wordt voldaan, omdat het zwaartepunt van emissiereductie niet kan worden uitgesteld tot vlak voor 2050 (ESABCC 2023; WKR 2023). - Een duidelijk doel geeft richting aan de verdere invulling van uitvoerend klimaatbeleid en is kaderstellend voor maatschappelijke partijen (waaronder industriële en andere bedrijven en de financiële sector), waarvan inspanningen nodig zijn om te investeren in emissiereductie (WKR 2023; Haarstad 2019; Hale et al. 2021). - Snellere emissiereductie levert lagere cumulatieve emissies op in de periode van nu tot klimaatneutraliteit, waardoor de aarde minder opwarmt (ESABCC, 2023; WKR 2023, KPA; EC 2040 goal impact assessment executive summary).

		○ Op basis van een bepaling van de maximale mondiale emissieruimte en kijkend naar een rechtvaardige bijdrage (gelijkwaardigheid, vermogen en verantwoordelijkheid) van Nederland en de Europese Unie, ligt een reductie van 90% of meer in 2040 voor de hand (PBL 2024a; WKR, 2023). ○ Ten slotte geeft een ambitieuze emissiereductie op eigen grondgebied Nederland en Europa een sterkere positie in klimaatdiplomatie, wat acties van andere landen en daarmee mondiale emissiereducties waarschijnlijker maakt. Gezamenlijke actie op mondiale emissiereducties leidt tot minder sterke opwarming en minder schade (IOB 2023; AIV 2024). ● Op Europees niveau beval de EC in 2024 een emissiereductiedoel aan van minstens 90% ten opzichte van 1990, op eigen grondgebied. Deze aanbeveling volgde de Europese wetenschappelijke klimaatraad die concludeerde dat 90-95% emissiereductie op eigen grondgebied een haalbaar en rechtvaardig doel voor de EU is (ESABCC 2023). In juli 2025 paste de EC dit in haar wetsvoorstel aan naar 90% emissiereductie, met inbegrip van het gebruik van maximaal 3% internationale emissierechten (emissiereductie buiten EU-grondgebied). In november 2025 stelden de lidstaten in de Europese Raad en het Europees Parlement voor om het maximale percentage internationale emissierechten te verhogen tot 5% (Europese Raad 2025; Europees Parlement 2025). De Europese wetenschappelijke klimaatraad adviseert om internationale emissierechten alleen in te zetten in aanvulling op een 90% Europese emissiereductiedoel (ESABCC 2025). ● Om 90% emissiereductie in 2040 te halen in de Europese Unie is extra beleidsinzet nodig, bovenop het huidige en voorgenomen beleid. Met huidig beleid, aangevuld met voorgenomen beleid, zou de EU, als alles meezit, naar schatting een emissiereductie van 88% in 2040 kunnen behalen (EC Impact Assessment Part I, p.24). Een deel van het voorgenomen beleid moet echter nog ingaan, bijvoorbeeld het Europese Emissiehandelsstelsel voor transport, mobiliteit en kleine industrie (ETS 2). Ook mag bestaand beleid niet worden afgezwakt (zoals het reductiepad in het ETS-1 of de invoering van een verbod op verkoop van nieuwe auto's met een verbrandingsmotor). Om 90% reductie op EU-niveau te bereiken is o.a. een snellere uitrol van technologie zoals CO₂-afvang en -opslag, koolstofverwijdering en e-fuels noodzakelijk, en/of gedragsverandering in voedsel- en consumptiekeuzes en mobiliteit (EC Impact Assessment Part I, p. 85). ● Om 90% emissiereductie te halen moeten ook bossen en bodems worden beschermd. Bossen en bodems nemen van nature CO₂ op, en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan het verminderen van broeikasgassen in de lucht. Op deze bijdrage wordt ook gerekend voor het behalen van de Europese en Nederlandse emissiereductiedoelen (PBL, 2025a). Momenteel staan bossen en bodems echter onder druk door klimaatverandering zelf (hitte, droogte, bosbranden etc.), en door intensief landgebruik. Bescherming van bossen en bodems maakt klimaatdoelen haalbaarder (WKR, 2025a). ● Een hoger ambitieniveau biedt voordelen voor klimaat, gezondheid, milieu en energieonafhankelijkheid (EC Impact Assessment Part I, p.84). Een lager ambitieniveau van de EU beperkt de hierboven genoemde voordelen van een ambitieus doel, zoals kaderstellend en duidelijk beleid en krachtige klimaatdiplomatie. Het verminderen van broeikasgasuitstoot gaat gepaard met minder luchtverontreiniging en minder gebruik van fossiele brandstoffen die nu grotendeels moeten worden geïmporteerd. ● Om emissiereductie op EU-niveau te bereiken staat het huidige voorstel het gebruik van internationale emissierechten toe. Dit biedt meer flexibiliteit voor het halen van het klimaatdoel,
--	--	--

maar er kleven ook nadelen en risico's aan. Een bijzonder aspect van het Europese doel is de invulling van maximaal 5% (sinds de aanpassing in november 2025) van de reducties in de periode 2035-2040 door middel van 'internationale emissierechten', oftewel reducties buiten de EU. Het Parijs-akkoord biedt hiervoor ook een kader d.m.v. Artikel 6.4. Het financieren van reducties buiten Europa kan een kosteneffectieve manier zijn om uitstoot te verminderen en kan bovendien de energietransitie ook buiten Europa stimuleren. Er kleven echter ook risico's en nadelen aan.

- **Het financieren van emissiereductie elders leidt niet altijd tot daadwerkelijk minder emissies.** Er zijn in het verleden emissierechten uitgekeerd uit emissiereductieprojecten die anders ook hadden plaatsgevonden (geen additionaliteit), of waarvan de emissiereductie slecht kwantificeerbaar of controleerbaar was (ESABCC 2025). De Europese Commissie heeft aangegeven de hoogst mogelijke kwaliteit na te streven bij het financieren van reducties elders, maar ervaringen uit het verleden (met name het Clean Development Mechanism van het Kyoto-protocol en ervaringen van vrijwillige koolstofmarkten) hebben laten zien dat dit moeilijk te garanderen is.
- **Het financieren van reducties elders betekent dat de extra baten van emissiereductie ook buiten Europa liggen.** Dergelijke baten zijn: verminderde afhankelijkheid van import van fossiele brandstoffen, vermindering van luchtverontreiniging en secundaire effecten van investeringen, zoals werkgelegenheid en economische dynamiek.
- **Internationale emissierechten bieden slechts tijdelijk flexibiliteit om de Europese emissiereductiedoelen te halen.** Voor 2050 is afgesproken om klimaatneutraal te zijn op Europees grondgebied (EU Klimaatwet). Tegen 2050 zal dus het gebruik van internationale emissierechten voor EU-emissiereductiedoelen moeten worden afgebouwd, hoewel de kredieten nog wel bovenop EU-doelstellingen kunnen worden gebruikt om een bijdrage te leveren aan mondiale emissiereductie. Hierdoor concluderen we dat het toestaan van elk percentage internationale emissierechten de waarschijnlijkheid van het halen van de doelen in de Europese Klimaatwet verkleint.
- **Afhankelijk van de beleidsinzet beoordeelde het PBL het 90%-doel begin 2024 voor Nederland als ambitieus maar technisch haalbaar (op basis van scenario's voor 2050 en daarna) (PBL, 2024a; b).** Hierbij werden maatschappelijke barrières niet meegewogen, maar werd ook niet gekeken naar de impact van gedragsverandering. Wordt het potentieel voor gedragsverandering en aanpassingen in economische structuur (bijvoorbeeld vormen van industrie, landbouw en andere bedrijvigheid) ook meegerekend, dan neemt de haalbaarheid van een 90%-doel in 2040 voor Nederland verder toe; terwijl maatschappelijke barrières mogelijk tot een kleiner potentieel kunnen leiden. Voor Nederland geldt bovendien dat een reductie van minstens 90% conform internationale verdelingsprincipes is, waarvan kan worden gesteld dat ze consistent zijn met beginselen van internationaal milieurecht (PBL 2024a; WKR 2023).
- **Over de beleidsinvulling van een 90%-doel in 2040 voor Nederland is minder bekend, maar het is duidelijk dat een significante extra beleidsinzet nodig is (PBL 2025a).** Dit alleen al omdat de huidige beleidsinvulling hoofdzakelijk op 2030 is gericht (Wetenschapstoets Klimaatbeleid, 2020). Er zijn echter nog nauwelijks studies gedaan naar welke beleidsinzet precies nodig is voor 90% emissiereductie in 2040.
- **Ook in Nederland kan lagere klimaatambitie leiden tot maatschappelijke kosten, maar het is niet duidelijk hoe hoog die kosten precies zijn.** Allereerst is het duidelijk dat klimaatverandering leidt tot

			economische schade, ook in Nederland (PBL 2024c). Over de periode tot 2050 wordt deze schade door het Nationaal Kennisprogramma Water en Klimaat geschat op tussen de 77,5 en 173,6 miljard euro (minister van Klimaat en Groene Groei 2025; Klimaatschadeschatter 2019). Deze schade is echter niet te voorkomen door emissiereductie in Nederland alleen. Inzet van de hele wereld is nodig om de gevolgen – en kosten – van klimaatverandering te beperken. Zoals gezegd is diplomatieke inzet hiervoor effectiever als Nederland zelf ook ambitieus emissies reduceert (IOB 2023). Voorts vallen bij hogere cumulatieve uitstoot tot 2040 de kosten voor koolstofverwijdering rond 2050 ook hoger uit. Omdat er rond 2050 weinig uitstoters meer zijn die kunnen worden belast om deze kosten te dragen, betekent dit dat deze significante kosten ten laste komen van de overheidsbegroting (WKR, 2024). Aanbeveling 1: gezien de voordelen van een ambitieus tussendoel voor 2040, en de beperkte nadelen, is het aan te bevelen om in te zetten op minimaal 90% emissiereductie voor de Europese Unie in 2040. Implementatie moet in lijn zijn met dit doel.
2	Partijen Welke partijen worden in Nederland geraakt door het EU-voorstel?	Bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden moeten naast de Rijksoverheid verder invulling geven aan de uitvoering van de Europese klimaatdoelen. Het kabinet geeft aan dat een stevig uitvoeringspakket nodig is om bedrijven en burgers de goede voorwaarden te bieden zodat zij de transitie kunnen maken. [blz. 6 4^e alinea BNC-fiche]	Elk emissiereductiedoel voor 2040 dat op tafel ligt in de EU vereist inspanning van de hele Nederlandse maatschappij. Met andere woorden: het voorstel heeft consequenties voor alle genoemde partijen. Alle lagen van de overheid zullen te maken krijgen met de uitvoering van het beleid om de doelstellingen te halen. Industriële bedrijven die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen zullen hun processen moeten aanpassen (indien dit niet gebeurt heeft de ETS-prijs directe gevolgen voor de winstgevendheid). In het vervoer en de gebouwde omgeving zullen aanpassingen komen, wat burgers, bouwbedrijven, vergunningsverleners, en andere betrokkenen raakt. In voedselsystemen zal de uitstoot ook moeten worden teruggedrongen, wat gevolgen heeft voor de landbouw in Nederland (PBL 2025b). Vele studies geven aan dat deze veranderingen kunnen leiden tot een gezonde economie en leefomgeving, maar hoe dit beleefd wordt door de partijen hangt ervan af of het beleid rekening houdt met de belangen en mogelijkheden van verschillende partijen. Hierbij is in het bijzonder aandacht nodig voor een rechtvaardige transitie en maatschappelijk draagvlak. Uit onderzoek blijkt dat veel burgers bereid zijn hun gedrag te veranderen (PBL 2023; SCP 2025). Aanpassing van gedrag kan leiden tot kosteneffectieve emissiereductie (IPCC 2022). Een voorwaarde die veel mensen stellen is dat het klimaatbeleid als eerlijk wordt beschouwd, en dat er aandacht is voor verdelingsvraagstukken en inspraak, met een extra inspanning bij de kapitaalkrachtigen, inclusief industrie. Dit zou kunnen betekenen dat er meer reductie mogelijk is dan ingeschat in de PBL-studie voor 2040 (PBL 2024b). Daar staat tegenover dat in deze studie een snelle implementatie van beleid is verondersteld.
3	Gevolgen voor partijen Wat zijn de gevolgen van het EU-voorstel voor deze Nederlandse partijen?	De wijziging van de EU-Klimaatwet heeft geen directe financiële gevolgen. Na een besluit over het tussendoel zullen er wetgevende voorstellen volgen om dit doel te bereiken, met naar verwachting wél financiële gevolgen. Het is op dit moment niet	Op EU-niveau vereist een 90%-doel in 2040 nauwelijks meer financiële investeringen dan lagere emissiereductiedoelen. Volgens de scenario's die de EC doorrekende voor 90%, 88% en 80% emissiereductie in 2040 lopen de jaarlijkse investeringskosten over de gehele periode 2031-2050 (dus tot klimaatneutraliteit) slechts enkele procenten uiteen (EC Impact Assessment Part I, p.76). Dit komt doordat ook bij minder ambitieus klimaatbeleid investeringen in industrie, landbouw en het energiesysteem noodzakelijk zijn. De extra investeringskosten van een hoger emissiereductiedoel zijn daarom relatief laag.

	mogelijk om een inschatting te maken van die gevolgen. [blz. 14 3^e alinea BNC-fiche] • Het voorstel zelf heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. De aankomende herziening van relevante EU-(wetgevende) voorstellen om het 2040-doel te bereiken wel. Het kabinet vraagt daarom aan de EC een effectbeoordeling uit te voeren bij deze voorstellen. • Uitgangspunt voor het kabinet is dat voorstellen zo ‘lastenluw’ mogelijk worden vormgegeven. [blz. 15 2^e alinea BNC-fiche] De transitie vraagt veel van (m.n. minder daadkrachtige) burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. • Het kabinet ziet graag dat bij de uitwerking van de post-2030-beleidsarchitectuur rekening wordt gehouden met de betaalbaarheid van energie en een (mondiaal en Europees) gelijk speelveld. [blz. 8 3^e alinea BNC-fiche]	Er zit bij hogere en lagere emissiereductiedoelen wel verschil in <i>wanneer</i> de investeringskosten gemaakt worden. • Op EU-niveau vereist een 90%-doel in 2040 met name op de wat kortere termijn (volgend decennium) investeringen, terwijl bij lagere ambitie investeringen worden uitgesteld (tot na 2040). Bij hogere ambitie in 2040 worden de investeringskosten vooral gemaakt in de periode 2031-2040, bij lagere ambitie in 2040 worden de kosten vooral gemaakt in de periode 2041-2050 (EC Impact Assessment Part I, p.76). Een ambitieuzer doel vereist op korte termijn meer investeringen, maar zorgt op lange termijn voor lagere maatschappelijke kosten. Dit komt bijvoorbeeld doordat er minder schade aan de gezondheid is bij snelle emissiereductie vanwege minder luchtvervuiling. Ook is er minder afhankelijkheid van import van (fossiele) energie (EC Impact Assessment Part I, p.79). • De impact van een 90% doel op het Europees bnp is zeer beperkt, maar de impact op de fossiele en energie-intensieve industrie is groot. De <i>impact assessment</i> concludeert dat de macro-economische effecten tussen verschillende emissiereductiescenario's vergelijkbaar zijn, maar dat 90% reductie meer klimaatvoordelen en grotere energiezekerheid oplevert. Macro-economische berekeningen op wereldschaal laten ook zien dat klimaatbeleid uiteindelijk veel meer oplevert (door vermeden klimaat schade) dan het kost (Van der Wijst, 2023; IPCC, 2022). De impact op de fossiele en de energie-intensieve industrie is in de EU echter wel groter bij een 90% emissiereductiedoel dan bij minder ambitieuze doelen. Hierbij moet opgemerkt worden dat met verschillende emissiereductiedoelsscenario's de impact in 2050 voor deze industrieën min of meer hetzelfde is (EC Impact Assessment Part I, p.52). De EU werkt op dit moment aan maatregelen om de energie-intensieve industrie te ondersteunen (EURO brief oktober 2025). • Over de kosten voor 90% emissiereductie in Nederland is weinig bekend. Een recente macro-economische studie van TNO becijfert aanzienlijke meerkosten van 90% emissiereductie in 2040, maar hierbij moet worden aangemerkt dat deze meerkosten afgezet worden tegen het huidige beleid, waarin de doelen voor 2050 niet worden gehaald. Ook is flankerend beleid dat die kosten kan beperken niet meegenomen, en zijn de baten van verduurzaming niet meegerekend (TNO 2025). • De uiteindelijke kosten hangen sterk af van de beleidsinvulling van het emissiereductiescenario. Veel scenario's gaan ervan uit dat de vraagzijde van de economie vergelijkbaar is met een scenario met minder klimaatbeleid. Studies laten echter ook zien dat een grotere verandering van consumptiepatronen en economische structuur het makkelijker en mogelijk goedkoper maakt om emissiereductiedoelen te bereiken (zoals circulaire-economiemaatregelen (minder spullen) en afname consumptie dierlijke eiwitten (minder vlees en zuivel)). Dit komt ook in de EC Impact Assessment naar voren. Een voorbeeld van scenario's waarbij de vraag niet sterk verandert en klimaatneutraliteit met technologie wordt bereikt zijn de TVKN-scenario's van PBL (PBL, 2024b). • De impact verschilt tussen Nederland en de EU door factoren als hernieuwbare energie- en CO₂-opslagpotentieel; omvang industrie- en landbouwsectoren, en bevolkingsdichtheid. Diverse factoren maken de reductie in Nederland zowel moeilijker als makkelijker dan het Europese gemiddelde. Factoren die reductie bemoeilijken zijn het in vergelijking met andere EU-landen beperkte potentieel voor hernieuwbare energie op land (vanwege hoge bevolkings- en infrastructuurdichtheid) en de forse omvang van de sectoren landbouw en industrie. Daarentegen zijn er voordelen vanwege de mogelijkheden voor
--	--	--

			CO₂-opslag en energieproductie op en onder de Noordzee. De hoge bevolkingsdichtheid heeft ook een voordeel: het maakt fietsen en openbaar vervoer doenlijker. • Capaciteitsbeslag en regeldruk zullen hoog zijn, maar niet veel verschillen voor een hoger of lager emissiereductiedoel. Het is duidelijk dat de verschillende transities forse inspanningen vragen, met bijbehorend capaciteitsbeslag, van alle betrokken partijen. Dat capaciteitsbeslag zal echter niet wezenlijk veranderen bij een iets hoger of lager emissiereductiedoel voor 2040, gegeven het doel van klimaatneutraliteit in 2050.
4	Maatschappelijke gevolgen • Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van het EU-voorstel in Nederland?	• Het doel biedt duidelijkheid en een helder langetermijnperspectief voor zowel bedrijven als consumenten, wat belangrijk is voor een stabiel en sterk investeringsklimaat. Dit kan onder de juiste randvoorwaarden ook bijdragen aan een open strategische autonomie, concurrentievermogen en weerbaarheid in Nederland en Europa. <i>[blz. 7 1^e alinea BNC-fiche]</i> • Het voorgestelde doel wordt verder ondersteund door bevindingen van het RIVM over de duidelijker merkbare effecten van klimaatverandering op de volksgezondheid. <i>[blz. 7 1^e alinea BNC-fiche]</i> • Het doel leidt tot een hoog niveau van onafhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen. <i>[blz. 5 1^e alinea BNC-fiche]</i> • Het kabinet acht het van belang knelpunten in de transitie zoveel mogelijk weg te nemen en ondersteuning te bieden aan kwetsbare groepen, zodat iedereen mee kan doen in de transitie <i>[blz. 11 5^e alinea BNC-fiche]</i>	• De maatschappelijke gevolgen van het voorstel zelf zijn zowel positief als negatief. Uit bovenstaande wordt duidelijk dat het Commissievoorstel forse investeringen vereist. Die leveren echter ook veel op. Er zal ook gekeken moeten worden naar het concurrentievermogen – onder meer afhankelijk van de ambitie van beleid buiten de EU. Wetgeving hiervoor is reeds ontwikkeld en wordt opnieuw bekeken (CBAM, inclusief aangekondigde herziening in 2026 (EURO brief oktober 2025)). Een voortrekkersrol kan ertoe leiden dat Nederland en de EU in nieuwe sectoren een rol kunnen spelen in termen van innovatie en concurrentiekracht (Draghi, 2024). Over het algemeen gaat de energietransitie gepaard met een verbetering van lucht- en omgevingskwaliteit, en de landbouwtransitie met een kans voor de natuur om zich te herstellen, en kunnen bij een goed georganiseerde systeemtransitie die gebruik maakt van het potentieel in de samenleving de kosten meevallen en de baten groot zijn. • Er zijn ook maatschappelijke gevolgen van niets – of te weinig – doen. Als eerste leidt zwakker mondiaal klimaatbeleid op termijn tot forse schade in Nederland, onder meer door zeespiegelstijging en schade door extreem weer (KNMI, 2023). De maatschappelijke gevolgen daarvan zijn groot. Zwakkere doelen in de EU en Nederland hebben als gevolg minder urgentie op wereldniveau. Ten tweede betekent een langzamere emissiereductie tot 2040 dat ná 2040 sneller emissies gereduceerd moeten worden om de doelen in de Klimaatwet nog te halen. Zo'n snelle emissiereductie van 2040 tot 2050 kan zeer disruptief zijn voor de maatschappij. Bovendien betekent hogere uitstoot tot 2040 dat de kosten voor koolstofverwijdering rond 2050 ook hoger zullen zijn. Omdat er tegen die tijd weinig uitstoters meer zijn om deze kosten op te verhalen, zullen die grotendeels uit publieke bronnen moeten komen (WKR, 2024). Het voorstel beoogt deze impact te voorkomen door het aanvaarden van een rechtvaardige bijdrage van de EU en Nederland aan klimaatbeleid. Hierdoor wordt het ook voor andere landen mogelijk hun bijdrage te leveren, zoals afgesproken in het Parijs-akkoord.
5	Verhouding tot Nederlandse beleidsplannen • Hoe verhoudt het EU-voorstel zich tot bestaand Nederlands	Nederland zal zijn bijdrage leveren aan het EU-doel, maar het kabinet heeft ervoor gekozen om geen nationaal tussendoel voor	• Met name via het ETS maar ook via overige elementen van het nog te vormen Europese beleidspakket raakt de invulling van het Europese 2040-doel hoe dan ook Nederlandse partijen. Het EU-2040-doel zal de piketpaal zijn voor de herziening van het klimaatbeleidspakket op EU-niveau, net als voor het 2030-doel in het Fit for 55-pakket (of de EU Green Deal). Naar verwachting zal het Europese emissiehandelsstelsel

	beleid- en wetgeving en eventuele nationale beleidsvoornemens?	2040 vast te leggen in de Nederlandse klimaatwet. <i>[blz. 6 2^e alinea BNC-fiche]</i>	voor elektriciteit en industrie (ETS1) eind 2026 in lijn worden gebracht met het nieuwe EU-doel. Dit zal directe impact hebben op industrie en elektriciteit, ook in Nederland. Met de geplande komst van ETS2 zal ook uitstoot in mobiliteit, gebouwde omgeving en kleine industrie onder een emissieplafond vallen en worden beprijsd. Dit maakt het 90%-doel haalbaarder, al is ETS2 nog niet operationeel (de geplande invoering van ETS2 was 2027, maar naar verwachting wordt dit uitgesteld tot 2028) en is het nog afwachten hoe het in de praktijk gaat werken, met name voor huishoudens met lagere inkomens. Ook worden al wijzigingen aan ETS2 voorzien voordat het ingaat (EUCO brief oktober 2025). • Nederlands klimaatbeleid voor specifieke sectoren, zoals industrie of mobiliteit, moet Nederlandse partijen in staat stellen om de Europese doelen te halen. Het bestaande beleid van Nederland, zoals voor mobiliteit en warmte, zou erop gericht moeten zijn om Nederlandse bedrijven en huishoudens in staat te stellen mee kunnen komen in het Europese emissiereductiepad. Voorbeelden zijn SDE++-subsidies voor uitstootreducerende technologie in de industrie, die ervoor zorgen dat industrie al vroeg inzet op technologie als CO₂-afvang en -opslag, of investeringen in fietsinfrastructuur zodat huishoudens minder afhankelijk zijn van de auto. • Onder het huidige demissionaire kabinet werd al rekening gehouden met 90% emissiereductie in 2040, maar de beleidsinvulling is nog niet voldoende. Met name voor na 2030 ontbreekt het nog aan concrete Nederlandse beleidsplannen om emissies te reduceren. In formele zin is er geen tegenstelling tussen het EU-voorstel en het Nederlandse beleid. Wel is de Nederlandse beleidsinvulling, ook met inachtneming van de Europese beleidsinstrumenten zoals het ETS, nog niet voldoende. Voor alle sectoren moet er duidelijk meer worden gedaan om 90% reductie te realiseren, omdat het reduceren van emissies op dit moment achterblijft bij ambities, ook richting 2030 al (PBL 2025a). Dit geldt met name op het gebied van de landbouw, waar nu Europees en Nederlands beleid voor emissiereductie ontbreekt, al is een duurzaam voedselsysteem geofysisch, technisch en maatschappelijk mogelijk, maar dat wordt zonder beleid niet gerealiseerd, zowel voor als na 2030. De Nederlandse partijen worden door het ontbreken van beleid nog niet in staat gesteld om hun bijdrage te leveren aan 90% emissiereductie in 2040 (Klimaatplan 2025-2035, controversieel verklaard na val kabinet Schoof). • Het is nog niet duidelijk welke rol internationale emissierechten gaan spelen in Nederlandse doelen voor emissiereductie. Internationale emissierechten kunnen een rol gaan spelen in het behalen van het EU-emissiereductiedoel voor 2040 (zie ook hierboven sub 1). Hoe internationale emissierechten zullen worden ingezet, bijvoorbeeld verdeeld over bepaalde sectoren en welke flexibiliteit lidstaten daarin krijgen, is op dit moment nog onduidelijk. • Flankerend beleid is ook nodig om aanpalende maatschappelijke vraagstukken te blijven adresseren. Voor een leefbare planeet en brede welvaart is ook aandacht nodig voor natuurbescherming, voorkomen van energiearmoede, bevorderen van circulariteit en het garanderen van strategische autonomie. • Een Nederlands reductiedoel en bijbehorende beleidsinvulling is nodig om de transitie naar klimaatneutraliteit van bedrijven en huishoudens te ondersteunen. Met name bedrijven die op de Europese markt concurreren en vallen onder het Europese emissiehandelsysteem zullen wel mee moeten met de Europese doelen. Het is in het voordeel van Nederland dat Nederland een vergelijkbare ambitie
--	---	---	---

			hanteert als de EU. Een uitvoeringspakket gericht op een 90%-doel kan Nederlandse partijen helpen bij de transitie nodig voor het halen van die doelen. Aanbeveling 2: nadat de EU haar 2040-doel heeft vastgesteld, neem dan in de Nederlandse klimaatwet een doel met een vergelijkbare ambitie voor 2040 op. Aanbeveling 3: werk op korte termijn nationaal klimaatbeleid uit voor na 2030, gericht op klimaatneutraliteit in 2050, om duidelijkheid te scheppen voor Nederlandse partijen en om hun in staat te stellen een bijdrage te leveren aan emissiereducties.
6	Uitvoerbaarheid - Welke uitvoeringsorganisaties, lagere overheden en toezichthouders worden geraakt door het EU-voorstel? - Wat is de mogelijke impact ten aanzien van de uitvoering van het EU-voorstel in Nederland voor uitvoeringsorganisaties, lagere overheden en toezichthouders?	- Het kabinet pleit voor een stevig uitvoeringspakket om tijdig knelpunten in de transitie aan te pakken en zo de doelen ook daadwerkelijk te kunnen behalen. [blz. 6 2^e alinea BNC-fiche] - Het onderhavige voorstel is voor zover nu te beoordelen uitvoerbaar. De hieruit volgende wetgeving, het post-2030-beleidspakket, zal bij publicatie ook worden beoordeeld op implicaties voor de uitvoering en/of handhaving. [blz. 18 1^e alinea BNC-fiche]	Het uitvoeringspakket voor het halen van 90% reductie in 2040 zal naar verwachting zwaar maar uitvoerbaar zijn. De uitvoeringsopgave is niet heel anders dan de bestaande opgave om klimaatneutraal te zijn in 2050. Veel partijen zijn noodzakelijk bij de uitvoering. In de uitvoering is in het bijzonder aandacht nodig voor huishoudens in kwetsbare omstandigheden. Zo is bijvoorbeeld de impact van ETS2 op dergelijke huishoudens een aandachtspunt voor Nederlands beleid. Hiertoe wordt o.a. gewerkt aan maatregelen in het Sociaal Klimaatplan (SKP), een plan dat mede gefinancierd moet worden vanuit het <i>Social Climate Fund</i> (SCF) van de Europese Commissie. Met het SKP kan Nederland kwetsbare huishoudens in energie- en vervoersarmoede en micro-ondernemers ondersteunen. Dit gebeurt o.a. door hulp bij het isoleren van woningen en bij een hoge energierekening, en door het toegankelijker maken van mobiliteit door openbaar vervoer gratis of met korting beschikbaar te maken (Kamerbrief SZW 2025). Ook vanuit de EU wordt gewerkt aan aanpassingen om de impact van ETS2 op huishoudens te verzachten (EUCO Brief oktober 2025).
7	Haalbaarheid In welke mate en op welke termijn is het beleidsdoel van het EU-voorstel in de Nederlandse context haalbaar?	- Het EU-klimaatdoel van 90% netto broeikasgasemissiereductie in 2040 is een zeer beperkte verhoging van de Europese ambitie t.o.v. de koers die is ingezet met het huidige beleid, dat bij continuering reeds uitkomt op 88%. - De EU ligt volgens de EC grotendeels op koers om het klimaatdoel van minstens 55% reductie in 2030 te behalen. [zie blz. 7 1^e alinea BNC-fiche] Om de haalbaarheid te bevorderen heeft de Commissie reeds enkele concessies ingebouwd in haar voorstel (o.a. de mogelijkheid van een beperkte inzet van internationale	90% emissiereductie is haalbaar, maar door de benodigde implementatiesnelheid een enorme technische opgave die aan geofysische grenzen raakt, als er in Nederland verder weinig verandert aan de inrichting van de economie en het consumptiegedrag van burgers. De haalbaarheid is bovendien sterk afhankelijk van implementatie. Voor een onveranderd Nederland is 90% emissiereductie (binnen eigen grenzen) in 2040 op de grens van het technisch en geofysisch haalbare (PBL 2024a), vooral vanwege de benodigde implementatiesnelheid. Maatschappelijke barrières, structuurverandering in de economie en gedragsverandering bij burgers zijn in deze PBL-studie niet meegenomen. De laatste twee factoren kunnen de haalbaarheid vergroten mits er aandacht is voor eerlijke transities. Rechtvaardigheid heeft tot nu toe weinig aandacht gekregen in het klimaatbeleid en vereist een balans tussen voortvarende uitvoering van beleid en betekenisvolle betrokkenheid van belanghebbenden. Tot dusver is er weinig expliciete aandacht geweest voor rechtvaardigheid en eerlijke transities bij het maken en uitvoeren van klimaatbeleid (WRR 2023). Voor eerlijke transities moeten de belangen van alle stakeholders worden meegenomen en moeten zo veel mogelijk stemmen worden gehoord. Dit kan door inspraak, maar dat hoeft niet; betere vertegenwoordiging van belangen door de overheid en groter vertrouwen van de samenleving in de overheid kunnen ook bijdragen. Als procedurele rechtvaardigheid beperkt blijft tot inspraak kan het tot vertraging leiden.

	koolstofkredieten van hoge kwaliteit). [blz. 4 2^e alinea BNC-fiche]	• In het Klimaatplan 2025-2035 wordt al vooruitgelopen op wat ervoor nodig zou zijn om in 2040 90% emissiereductie te bereiken. Hiervoor moet o.a. meer worden ingezet op normerende en beprijzende instrumenten (CE Delft 2024), is koolstofverwijdering noodzakelijk, en zou meer moeten worden gekeken naar gedragsverandering. Aanbeveling 4: een sterke regie is nodig om 90% emissiereductie te halen. Het verminderen van de uitstoot met 90% vereist niet alleen verregaande actie van een ministerie voor klimaat en energie, maar ook maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit, landbouw, ruimtelijke ordening, infrastructuur, huisvesting, water en sociale zaken. Dit vergt dus diepe betrokkenheid van meerdere ministeries. Een coördinerend minister die verantwoordelijk is voor emissiereductiedoelen, met adequate middelen en beleidsmacht zou deze regie kunnen voeren (WKR 2025b).
--	---	--

Referenties

- CE Delft (2024). Syntheseonderzoek klimaatbeleid.
- De Coninck & Kramer (2021). Wetenschapstoets Klimaatverantwoording. https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2023/03/210521_Wetenschapstoets_klimaatverantwoording.pdf
- Draghi (2024). The future of European competitiveness.
- EC (2024). Executive summary of the impact assessment report on the 2040 climate target. COM(2024) 63 final} - SEC(2024) 64 final - {WD(2024) 63 final. European Commission.
- ESABCC (2023). Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050. European Scientific Advisory Board on Climate Change.
- ESABCC (2025). Scientific advice for amending the European Climate Law – Setting climate goals to strengthen EU strategic priorities. European Scientific Advisory Board on Climate Change.
- EUCO Brief (oktober 2025). Brief Von der Leyen aan de Europese Raad d.d. 20 oktober 2025.
- Europees Parlement (2025). Standpunt van het Europees Parlement over de wijziging van de Europese Klimaatwet, plenaire vergadering van 13 november 2025. Via: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20251110IPR31334/eu-2040-climate-target-meps-want-90-emissions-reduction-in-eu-climate-law>
- Europese Raad (2025). Raadsstandpunt over de wijziging van de Europese klimaatwet. Document nummer 14960/25. 5 november 2025.
- Haarstad, H. (2019). Do climate targets matter? The accountability of target-setting in urban climate and energy policy. In *Enabling Sustainable Energy Transitions: Practices of legitimization and accountable governance* (pp. 63-72). Cham: Springer International Publishing.
- Hale, T. N., Chan, S., Hsu, A., Clapper, A., Elliott, C., Faria, P., ... & Widerberg, O. (2021). Sub-and non-state climate action: a framework to assess progress, implementation and impact. *Climate Policy*, 21(3), 406-420.
- IOB (2023). Evaluatie van de Nederlandse klimaatdiplomatie. Een vloedgolf aan ambities. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie.
- IPCC (2022). Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi:10.1017/9781009157926
- Kamerbrief SZW (2025). Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, voorzienings- en leveringszekerheid energie. 9 september 2025.
- KNMI (2023) Klimaatscenario's 2023. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
- Minister van Klimaat en Groene Groei (2025). Kamerbrief Impact en kosten van klimaatverandering. 21 juli 2025.
- PBL (2023a). Balans van de Leefomgeving 2023. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023b). Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2024a). Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2024b). Trajectverkenning klimaatneutraal 2050. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2024c). Klimaatrisico's in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025a). Klimaat en Energieverkenning. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025b). Landbouw- en Natuurverkenning. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- SCP (2025). Klimaat en Samenleving – Burgerperspectieven. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- TNO (2025). Macro-economische effecten klimaatbeleid 2040.
- Van Der Wijst, K. I., Bosello, F., Dasgupta, S., Drouet, L., Emmerling, J., Hof, A., ... & Van Vuuren, D. (2023). New damage curves and multimodel analysis suggest lower optimal temperature. *Nature Climate Change*, 13(5), 434-441.
- WKR (2025a). Bossen en bodems in zwaar weer. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WKR (2025b). Vaart maken met visie. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WKR (2024). De lucht klaren? Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WKR (2023). Met iedereen de transities in. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WRR (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid