

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
T.a.v. Minister Van Veldhoven
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC, Den Haag

Datum: 13 maart 2026

Betreft: Advies over de maatwerkaanpak

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

De afgelopen drie jaar heeft de Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie (AMVI, hierna de Adviescommissie) op verzoek van uw voorgang(st)ers adviezen gegeven over concept *Joint Letters of Intent* tussen de overheid en diverse bedrijven. Uw voorgangster heeft de Adviescommissie gevraagd te reflecteren op de werking en toekomstbestendigheid van de maatwerkaanpak. In het bijzonder werd gevraagd in te gaan op observaties en lessen uit de huidige fase van de maatwerkaanpak (zoals het doel, doelgroep en het bredere beleidsinstrumentarium) en over de mogelijke kansen en risico's voor een nieuwe aanpak gericht op clusters of regio's.

De Adviescommissie geeft in deze memo vier kernobservaties mee naar aanleiding van de ervaring van het maatwerktraject en geeft zes adviezen om hier in de nieuwe kabinetsperiode mee om te gaan.

De Adviescommissie heeft zich hierbij gebaseerd op haar ervaringen met afgeronde trajecten, een analyse van haar eerdere adviezen en een informeel gesprek met het bredere maatwerkteam van KGG en IenW.

Kernobservatie 1: De context waarin maatwerkafspraken plaatsvinden is ingrijpend veranderd, resulterend in uitstel of afstel van investeringen in verduurzaming door de grootste emittenten

Geopolitieke spanningen en verslechterde marktomstandigheden beïnvloeden investeringsbeslissingen in toenemende mate. Dit heeft gevolgen voor de maatwerkaanpak.

Hogere energieprijzen, goedkope productie in China en onzekerheid over de werking van ETS, CBAM en vraagcreatie hebben een negatieve invloed op winstgevendheid en investeringsbereidheid. Boven op de geopolitieke spanningen spelen specifiek Nederlandse omstandigheden een rol. Onzekerheid over beschikbare netcapaciteit en de financiële voorwaarden van aansluiting, evenals vergunningverlening en beleidszekerheid, vormen

doorslaggevende barrières voor (maatwerk)investeringen in verduurzaming. Voor bedrijven met internationale aandeelhouders, buitenlandse hoofdkantoren en meerdere vestigingsopties zijn sluiting, verkoop en/of verplaatsing van productieactiviteiten reële alternatieven.

De Adviescommissie constateert dat hierdoor het referentiekader van de maatwerkaanpak verschuift: het is niet meer vanzelfsprekend dat investeringen in duurzaamheid haalbaar zijn en in Nederland zullen plaatsvinden, ook al is maatwerksubsidie beschikbaar. Op basis hiervan zijn in de toekomst minder potentiële maatwerktrajecten te verwachten.

Kernobservatie 2: De doelstelling en doelgroep van de maatwerkaanpak vragen om herijking, waarbij naast verduurzaming ook industriële continuïteit een doelstelling kan zijn

Industriële continuïteit kan expliciet worden opgenomen als doelstelling van de maatwerkaanpak.

De Adviescommissie constateert dat de maatwerkaanpak in de praktijk meer beoogt dan uitsluitend additionele CO₂-reductie. Borging van duurzame industriële continuïteit en strategische relevantie spelen ook een rol in de totstandkoming van de afspraken. Duurzame industriële continuïteit heeft maatschappelijke waarde en kan, onder voorwaarden, een legitieme grond vormen voor een maatwerkbijdrage. Ook de recent gepubliceerde Industrial Accelerator Act¹ benadrukt het belang van versnelling van industriële transitie binnen Europa. Een expliciete verankering hiervan binnen de maatwerkaanpak kan de voorspelbaarheid van beleid vergroten en daarmee de aantrekkelijkheid van Nederland voor industriële investeringen versterken.

Industriële continuïteit vereist een toetsbaar transitiepad.

De Adviescommissie benadrukt dat industriële continuïteit geen zelfstandige grond vormt voor maatwerkondersteuning. Ondersteuning van bestaande activiteiten kan in de huidige geopolitieke en economische context wel gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld om strategische waardeketens te behouden of verstoringen in productie- en leveringsketens te voorkomen. Dit is alleen maatschappelijk verdedigbaar wanneer er concreet zicht is op een geloofwaardig en uitvoerbaar transitiepad richting klimaatneutraliteit. Bedrijven zonder structureel verduurzamingsperspectief lopen toenemende risico's vanuit de kaders van het ETS, internationale concurrentie, financierbaarheid en maatschappelijk draagvlak.

Een industriepolitiek toetsingskader om de strategische relevantie te wegen ontbreekt.

De weging van strategische relevantie vindt nu plaats zonder een toetsingskader. Dit beperkt de transparantie en consistentie van besluitvorming. De Adviescommissie acht het wenselijk dat de overheid een industriepolitiek kader ontwikkelt. Dit kader dient richtinggevend te zijn voor beleidsbeslissingen en maatwerkafspraken. De rol van de Adviescommissie is vervolgens om dit kader consistent toe te passen bij de beoordeling van maatwerktrajecten.

¹ Zie [Europese Commissie \(maart, 2026\)](#).

De regionale en clustergerichte aanpak brengt complexiteit met zich mee in governance en uitvoering.

Afspraken op cluster- of regionaal niveau worden verkend, mede naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord. Een clustergerichte aanpak vergt een heldere governance. Randvoorwaarden en infrastructuur kunnen in regionale clusters worden gecoördineerd. Naarmate meer partijen deelnemen, wordt het onderhandelingsproces en de juridische verankering van de uitkomsten daarvan echter complexer. Dit vergroot het risico dat de eindverantwoordelijkheid voor tijdige realisatie onvoldoende eenduidig is belegd. Binnen industriële clusters zijn bedrijven bovendien economisch met elkaar verweven. Wanneer één partij haar transitie uitstelt of activiteiten staakt, kan dit de haalbaarheid van investeringen bij andere bedrijven aantasten. Dit vergroot het systeemrisico en maakt de borging van gezamenlijke voortgang complexer.

Investeringen blijven de verantwoordelijkheid van individuele ondernemingen. Dit betekent dat ook binnen een cluster individuele afspraken nodig blijven. Deze moeten voorzien in heldere afspraken over monitoring, risicoverdeling en eventuele terugsluis-bepalingen, bijvoorbeeld in de vorm van take-or-pay contracten.

De regionale en clustergerichte benadering vraagt een heldere structuur.

Gegeven de beschreven governance- en ketencomplexiteit, acht de Adviescommissie een duidelijke structurering van de aanpak wenselijk. Een dergelijke structurering vergroot de kans dat de potentiële voordelen van een clusterbenadering worden gerealiseerd, zoals schaalvoordelen en het integraal adresseren van onderlinge afhankelijkheden tussen bedrijven.

De Adviescommissie denkt dat een dergelijke benadering twee sporen zal moeten volgen. Enerzijds via het maken van afspraken over randvoorwaarden en infrastructuur op cluster- of regionaal niveau, zoals planning van netverzwaring en gecoördineerde vergunningaanvragen. Een gecoördineerde aanpak die het proces versnelt, kan waarborgen dat waardeketens in stand blijven en kan helpen om schaalvoordelen te realiseren. Anderzijds zullen individuele afspraken met bedrijven binnen dat cluster nodig blijven, zoals in de huidige maatwerkaanpak gebeurt, met betrekking tot hun specifieke investeringen in verduurzaming. Voor dit spoor is specifieke publieke financiering vereist. Het is voor de Adviescommissie niet duidelijk of hiervoor toereikende middelen zijn gereserveerd.

Er is wellicht verbreding mogelijk naar lichtere vormen van maatwerk.

De initiële maatwerkaanpak was primair gericht op grootschalige trajecten bij grote uitstoters. Een recent traject met een kleinere uitstoter laat zien dat maatwerk ook in andere segmenten waardevol kan zijn. Deze benadering onderscheidt Nederland van andere landen. De Adviescommissie constateert dat dit type trajecten bij kleinere uitstoters relevant kan zijn, maar ook vraagt om een proportionele inzet van capaciteit van zowel overheid als bedrijf. Zij kan zich voorstellen dat ook lichtere vormen van maatwerk mogelijk zijn, voor kleinere bedrijven en bedrijven met minder complexe investeringsbeslissingen, wat minder capaciteit vraagt van zowel overheid als bedrijf. Dit zorgt ook voor industriële continuïteit en kan de aantrekkelijkheid van het instrument vergroten bij bedrijven en bijdragen aan zowel emissiereductie als investeringszekerheid.

Kernobservatie 3: Het huidige beoordelingskader heeft actualisatie

De toets op additionaliteit verliest aan houdbaarheid.

De huidige maatwerkaanpak toetst additionele emissiereductie in 2030 ten opzichte van bestaande beleidsinstrumenten. De Adviescommissie constateert dat deze benadering in de tijdlijn steeds lastiger toepasbaar wordt. Het criterium van additionaliteit in 2030 sluit daardoor niet meer aan bij de investeringsrealiteit.

Een verschuiving naar een langere tijdshorizon, bijvoorbeeld richting 2040 of een rollende horizon van 5 jaar, kan beter aansluiten bij de doelstelling van de maatwerkaanpak. Tegelijkertijd geldt dat additionaliteit ten opzichte van 2040 minder onderscheidend wordt, aangezien het ETS dezelfde tijdshorizon hanteert. De Adviescommissie ziet daarom aanleiding om te verkennen of meer nadruk kan worden gelegd op absolute emissiereductie.

CO₂-reductie is leidend in maatwerkafspraken, maar leefomgevingsfactoren spelen ook een belangrijke rol.

In vrijwel alle concept-JLol's komen aspecten van leefomgeving terug, zoals stikstof, luchtkwaliteit, gezondheid, watergebruik en ruimtebeslag. De mate waarin deze factoren domineren verschilt per regio. In sommige gebieden is de druk op de leefomgeving groot, in andere minder uitgesproken. De Adviescommissie constateert dat deze factoren in de meeste maatwerktrajecten primair worden meegenomen als effect van de verduurzamingsprojecten zelf, en dat (met uitzondering van het traject met TSN) doorgaans geen afzonderlijke, aanvullende (bovenwettelijke) leefomgevingsvoorwaarden aan de JLol's worden verbonden.

De Adviescommissie ziet ruimte voor de overheid om te werken met een vaste, maar niet-limitatieve, set leefomgevingscriteria die in elk traject wordt beoordeeld. In gebieden waar de leefomgevingsfactoren een essentiële rol spelen, kan overwogen worden om bovenwettelijke eisen of resultaatsverplichtingen expliciet in de maatwerkafspraken te verankeren. Het ligt dan in de rede om de financiële implicaties daarvan transparant te betrekken bij de vaststelling van de maatwerkbijdrage. Voor inhoudelijk advies over deze criteria verwijst de Adviescommissie naar de deskundigheid van de Expertgroep Gezondheid IJmond, onder leiding van de heer Marcel Levi.

Kernobservatie 4: De gereedschapskist waar maatwerk onderdeel van is, is niet toereikend

Maatwerk functioneert binnen een bredere gereedschapskist.

De Adviescommissie constateert dat de maatwerkaanpak in individuele trajecten effectief kan zijn. Tegelijkertijd ziet zij dat de huidige context nieuwe noden creëert die vragen om aanvullende, in sommige gevallen onconventionele, maatregelen. Het bestaande instrumentarium sluit niet altijd aan bij deze veranderde omstandigheden. De gereedschapskist vraagt daarom om aanvulling. De Adviescommissie licht dit toe aan de hand van twee voorbeelden van uitbreiding van de gereedschapskist.

I. Een status aparte voor maatwerkpartijen ter versterking van randvoorwaarden

De Adviescommissie constateert dat veel industriepartijen terughoudend zijn met investeringsbeslissingen vanwege onzekerheid over tijdige beschikbaarheid van infrastructuur. Vanuit de sector wordt gepleit voor tijdige publieke investeringen om investeringszekerheid te vergroten. In dat licht acht de Adviescommissie het wenselijk te verkennen of maatwerkbedrijven onder voorwaarden een status aparte kunnen krijgen. De bedrijven die deelnemen aan de maatwerkaanpak behoren tot de grootste energiegebruikers. Hun elektrificatie vraagt aanzienlijke investeringen in netinfrastructuur. Daarbij ontstaat regelmatig een wederzijdse afhankelijkheid: infrastructuurinvesteringen zijn pas rendabel bij elektrificatie, terwijl elektrificatie afhankelijk is van beschikbare capaciteit. Zonder voortgang bij deze bedrijven zijn de nationale verduurzamingsdoelen moeilijk haalbaar. Daarbij spelen ook vergunningsvraagstukken. Grote transitie, zoals elektrificatie, CCS of ombouw van installaties, kunnen tijdelijk leiden tot extra (stikstof)emissies. Deze tijdelijke effecten kunnen botsen met structurele reductiedoelen en vergunningverlening vertragen.

Een status aparte kan bijdragen aan doorbreking van deze impasse, prioritering van infrastructuur aanbrengen en duidelijkheid geven over tijdspaden. Deze zekerheden komen de aantrekkelijkheid van de maatwerkafspraken ten goede. Mogelijke negatieve neveneffecten, zoals precedentwerking of ongelijkheid ten opzichte van andere bedrijven, dienen zorgvuldig te worden meegewogen.

II. Nieuwe risico's vragen om aanvullende risicodelingsinstrumenten

De verduurzaming van de industrie creëert nieuwe risico's, waaronder het gegeven dat investeringen in infrastructuur plaatsvinden vóórdat volledige benutting zeker is, ofwel een vollooprisico. Dit vraagt om instrumenten die dergelijke risico's tijdelijk kunnen afdekken, bij voorkeur zonder dat dit direct en volledig op de overheidsbegroting drukt. De Adviescommissie ziet mogelijkheden voor de overheid bijvoorbeeld via innovatieve financierings- en garantievormen, al dan niet via de nieuw op te richten Investeringsinstelling. Hierbij kan worden gedacht aan constructies vergelijkbaar met de Exportkredietverzekering (EKV) of Carbon Contracts for Differences (CCfD), waarbij risico's worden gedeeld of tijdelijk worden afgedekt.

Lokale overheden en netbeheerders zijn cruciale medespelers in de uitvoerbaarheid van maatwerk.

De Adviescommissie constateert dat het succes van realisatie van de maatwerkafspraken in belangrijke mate afhankelijk is van partijen buiten het Rijk, in het bijzonder provincies, omgevingsdiensten, gemeenten en netbeheerders. Zij spelen een bepalende rol bij vergunningverlening, stikstofdepositieruimte, ruimtelijke inpassing en de beschikbaarheid van netcapaciteit. De Adviescommissie acht het daarom van belang dat het commitment van betrokken decentrale overheden en netbeheerders zo vroeg mogelijk in het proces wordt verkregen en waar mogelijk expliciet wordt geborgd.

Europese afstemming versterkt het langetermijnperspectief voor de industrie.

In West-Europa lijkt een 'subsidierace' te zijn gestart. Lidstaten zetten financiële ondersteuning in om energie-intensieve industrie binnen hun grenzen te behouden. De Adviescommissie acht versterkte (West-)Europese samenwerking tussen ministeries op

politiek en ambtelijk niveau en kennisuitwisseling van belang. Hiervoor kan wellicht aangesloten worden bij de samenwerking met omringende landen die al op het terrein van energiebeleid bestaat.² Dit draagt bij aan consistent beleid en een stabiel langetermijnperspectief voor de industrie.

Conclusie

Op basis van haar ervaringen met de maatwerkaanpak deelt de Adviescommissie vier kernobservaties die richtinggevend zijn voor een volgende fase.

1. De context waarin maatwerkafspraken plaatsvinden is ingrijpend veranderd, resulterend in uitstel of afstel van investeringen in verduurzaming door de grootste emittenten;
2. De doelstelling en doelgroep van de maatwerkaanpak vragen om herijking, waarbij naast verduurzaming ook industriële continuïteit een doelstelling kan zijn;
3. Het huidige beoordelingskader behoeft actualisatie;
4. De gereedschapskist waar maatwerk onderdeel van is, is niet toereikend.

Op basis van deze observaties geeft de Adviescommissie de volgende adviezen mee:

A. Herijk de maatwerkaanpak en neem industriepolitiek explicieter op als doel.

Verduurzaming dient leidend te blijven, maar het behoud van duurzame en strategisch relevante industriële activiteiten kan expliciet als aanvullende doelstelling worden opgenomen mits dit bekrachtigd wordt door een industriepolitiek toetsingskader.

B. Breid de doelgroep uit die in aanmerking komt voor de maatwerkaanpak.

Beperk maatwerk niet uitsluitend tot de grootste uitstoters. Creëer ruimte voor proportionele en lichtere vormen van maatwerk voor kleinere bedrijven, waar dit aantoonbaar bijdraagt aan absolute emissiereductie en versterking van het duurzame vestigingsklimaat. Dit borgt ook industriële continuïteit.

C. Verken een clustergerichte aanpak via twee complementaire sporen.

De Adviescommissie ziet de regio- en clustergerichte aanpak via twee sporen. Maak enerzijds afspraken over infrastructuur en randvoorwaarden op regionaal of clusterniveau. Maak anderzijds individuele, juridisch verankerde afspraken met bedrijven binnen dat cluster. Borg daarbij heldere governance, eenduidige verantwoordelijkheden en passende monitoring- en terugsluismechanismen.

D. Actualiseer het beoordelingskader.

Verken een verschuiving van een strikt additionaliteitscriterium in 2030 naar een bredere beoordeling op basis van absolute emissiereductie over een langere horizon, zoals 2040 of een 'rollende' horizon. Neem leefomgevingsaspecten consistent mee om de transparantie en vergelijkbaarheid tussen trajecten te vergroten. Stel ze voorwaardelijk waar noodzakelijk.

² Zoals het Pentalaterale Energie Forum van energieministers.

E. Breid de gereedheidskist uit door zekerheid te geven over randvoorwaarden en risico's af te dekken.

Positioneer maatwerk nadrukkelijk binnen een bredere gereedheidskist. Investeer in randvoorwaarden zoals energie-infrastructuur en stikstofdepositieruimte (eventueel via een status aparte) en ontwikkel instrumenten om nieuwe risico's (zoals volloopriscico's) tijdelijk af te dekken. Het bieden van deze zekerheden draagt bij aan voorspelbaarheid en investeringszekerheid. Dit versterkt de aantrekkelijkheid van maatwerktrajecten.

F. Zorg voor tijdige inbedding bij lokale overheidsinstanties en overleg met (West-) Europese lidstaten.

Borg tijdige betrokkenheid van provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en netbeheerders bij maatwerktrajecten. Vroegtijdig commitment vergroot de uitvoerbaarheid van afspraken. Versterk daarnaast de afstemming met (West-)Europese lidstaten. Dit kan helpen een onderlinge subsidierace te beperken en draagt bij aan consistent beleid en een stabiel langetermijnperspectief voor de industrie.

De Adviescommissie is desgewenst graag bereid om, als de ideeën over een Maatwerkaanpak 2.0 verder vorm krijgen, hierop nader te reflecteren.

Met vriendelijke groet,

De Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie

Ineke Dezentjé Hamming-Bluemink (voorzitter)

Pieter Boot

Tanja Cuppen

Els de Groot

Gerard van Harten

Laurens de Vries