Samenvatting Preadvies
'Transitoir wetgeven in de energietransitie: richting geven, bijstellen en faseren.'

Marjolein Dieperink, 'Transitoir wetgeven in de energietransitie: richting geven, bijstellen en faseren', preadvies voor de jaarvergadering 2026 van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving (NVvW), thema 'innovatie en wetgeving', afgerond op 20 september 2026.

Inleiding
De energietransitie loopt vast. Dat is de conclusie van de Klimaat- en Energieverkenning 2026: de kans dat Nederland het klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 nog haalt, is kleiner dan 5%. Ook de Europese doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing lijken langzaam buiten bereik te raken. Maar er is ook een hoopvolle boodschap: juist wetgeving is een van de krachtigste instrumenten om de transitie weer vlot te trekken. In dit preadvies onderzoekt Marjolein Dieperink, bijzonder hoogleraar klimaatverandering en energietransitie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en advocaat-partner bij Norton Rose Fulbright, hoe de wetgever dat kan doen. Haar antwoord vat ze samen in een nieuw begrip: **transitoir wetgeven**, wetgeving die richting geeft, die kan worden bijgesteld naarmate de inzichten veranderen, die investeerders zekerheid biedt én die meebeweegt met de fasen van de transitie.

Centraal staat de vraag: *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?*

Wat dit preadvies bijzonder toegankelijk maakt, is dat het zich niet tot energierechtjuristen beperkt. Wetgeving voor de energietransitie raakt immers aan vrijwel alle onderdelen van het recht: naast omgevingsrecht, subsidierecht en mededingingsrecht ook goederen-, aansprakelijkheids- en ondernemingsrecht, en in toenemende mate zelfs consumentenrecht, pensioenrecht, financieel toezichtsrecht en aanbestedingsrecht. Het preadvies is daarom in de eerste plaats een uitnodiging: een oproep aan juristen van alle pluimes om samen, over de grenzen van specialisaties heen, na te denken over de vraag hoe wetgeving de transitie kan versnellen.

Waarom stagneert de transitie?
Dieperink wijst op drie knelpunten die de stagnatie zichtbaar maken. Het elektriciteitsnet is structureel overbelast: circa 14.000 aanvragen wachten op transportcapaciteit en tot 2040 is naar schatting € 195 miljard aan netinvesteringen nodig. Intussen stokt de uitrol van wind op zee, omdat de vraag naar groene elektriciteit achterblijft; de mislukte tender voor windkavel Nederwiek liet dat pijnlijk zien. En de nieuwe energieketens, zoals waterstof, warmte en CO^2, komen veel trager van de grond dan gepland, mede doordat wetgevingsprocessen jaren duren. Het dieperliggende probleem zit volgens Dieperink in de architectuur van de huidige wetgeving: die is ooit ontworpen voor het fossiele energiesysteem, terwijl de transitie juist de opbouw van een fundamenteel ander, geïntegreerd systeem nodig heeft.

Uitgegeven door VU Law Academy

Deel I: het kader
Het preadvies begint met een beschrijving van het beoogde klimaatneutrale energiesysteem, met zijn vier energieketens (elektriciteit, waterstof, warmte en duurzame koolstof) en de vijf richtinggevende keuzes van het Nationaal Plan Energiesysteem, aangevuld met een overzicht van de relevante Nederlandse en Europese wetgeving. Op basis van een literatuurstudie, waarin onder meer de Raad van State, de ROB en de Commissie Wennink de revue passeren, komen vervolgens vijf ontwikkelrichtingen naar voren waarlangs de wetgever de transitie kan ondersteunen: een wetgevingsvisie, adaptieve instrumenten, een gefaseerde benadering, integrale besluitvorming en investeringszekerheid.

Deel II: wat we van Europa kunnen leren
Vervolgens plaatst Dieperink die richtingen in Europees perspectief. Het Draghi-rapport over het concurrentievermogen van de EU wees niet alleen op trage productiviteit en hoge energieprijzen, maar ook op de reguleringsdruk zelf als oorzaak van het Europese concurrentieprobleem. De Europese reactie is veelomvattend: van de Competitiveness Compass en de Clean Industrial Deal tot de Industrial Accelerator Act en de Omnibus-vereenvoudiging van CSRD en CSDDD. Voor de Nederlandse wetgever bevatten deze initiatieven concrete inspiratie, met begrippen als 'simplicity by design', evaluatieclausules, horizonbepalingen, geïntegreerde basisbesluiten en bindende doorlooptijden. Maar Dieperink waarschuwt er tegelijk voor drie valkuilen: de Europese vereenvoudigingsagenda kan op gespannen voet staan met rechtsstatelijke waarden, elke koerswijziging brengt zelf weer onzekerheid met zich mee, en de bevoegdheden verschuiven gaandeweg van de lidstaten naar Brussel.

Deel III: de vijf componenten van transitoir wetgeven
Het hart van het preadvies vormt de uitwerking van de vijf componenten:

1. **Wetgevingsvisie**: een overkoepelend kader dat thema's en randvoorwaarden vastlegt en waaraan elk nieuw wetsvoorstel systematisch wordt getoetst. Zo'n visie zou volgens Dieperink minimaal vier vragen moeten beantwoorden: wanneer en hoe mag de overheid ingrijpen bij schaarste aan energie, hoe kunnen de Energiewet en de Omgevingswet verder met elkaar worden verweven, hoe is de marktordening van het klimaatneutrale systeem ingericht (met nadrukkelijk aandacht voor overheidsdeelnemingen en publiek-private samenwerking), en wie houdt toezicht op de samenhang tussen de vier energieketens?

2. **Adaptieve instrumenten**: evaluatiebepalingen, horizonbepalingen (sunset clauses), experimenteerbepalingen, regulatory sandboxes en delegatie aan onafhankelijke autoriteiten zoals de ACM. Zo kan de wetgever leren en bijstellen, zonder telkens het hele wetgevingsproces te hoeven herstarten.

3. **Gefaseerde benadering**: hoe jonger de markt, hoe actiever de overheid. Voor markten in opbouw, zoals waterstof en warmte, is een indringende publieke rol gerechtvaardigd; voor volwassen markten zoals elektriciteit past terughoudend

toezicht.

4. **Integrale besluitvorming**: breng alle projecttoestemmingen, van vergunningen en subsidies tot netaansluitingen, zoveel mogelijk samen in één besluitvormingsproces. De Europese geïntegreerde basisbesluiten en de aangekondigde Nederlandse 'energietoets' laten zien dat dat kan.

5. **Investeringszekerheid**: een eerlijke verdeling van risico's tussen publiek en privaat, bestendige en toekomstgerichte wetgeving en kortere, bindende doorlooptijden. Niet een luxe, maar een noodzaak, gezien de investeringshorizon van 25 tot 50 jaar waar energieprojecten mee werken.

En de rechtsstaat?
Wendbare wetgeving roept vanzelf de vraag op wat dat betekent voor de democratische rechtsstaat. Dieperink toetst haar aanpak daarom aan de Rule of Law Checklist van de Venice Commission en analyseert drie spanningen: delegatie versus democratische legitimatie, wendbaarheid versus rechtszekerheid, en discretionaire bevoegdheden versus willekeur. Haar geruststellende conclusie: rechtsstatelijke beginselen staan transitoir wetgeven niet op voorhand in de weg. Wel stelt dit eisen aan het vakmanschap van de wetgevingsjurist, zoals expliciete doelen en tijdslimieten bij delegatie, voorspelbare wijzigingen en goede overgangsmaatregelen.

Conclusie
Samen vormen de vijf componenten een juridisch kader dat de energietransitie kan realiseren én versnellen. De grootste uitdagingen liggen in het tempo en in de samenhang tussen de vele lopende wetgevingstrajecten. In het nawoord doet Dieperink nog een veelzeggend voorstel: zij duidt het onderscheid tussen transitiewetgeving (het materiele doel) en transitoir wetgeven (de methode), en suggereert dat die methode wellicht ook andere maatschappelijke transities goed van dienst kan zijn.

Het volledige preadvies is verkrijgbaar via de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving (NVvW).