

Heeft de Klimaatwet toegevoegde waarde naast de al in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en het Klimaatakkoord?

BR 2018/76

1. Inleiding

De ontwikkelingen rondom het klimaat zijn volop in gang in Nederland. Voor het eerst is een meer ambitieuze klimaatparagraaf opgenomen in een regeerakkoord.² Verschillende partijen (overheden, bedrijven, ngo's) uit vijf sectoren³ zitten momenteel met elkaar om de klimaattafel om concrete maatregelen vast te leggen in een "Klimaatakkoord".⁴ Ook ligt er sinds kort een voorstel voor een Klimaatwet op tafel waar nagenoeg alle politieke partijen in de Tweede Kamer hun handtekening onder hebben gezet.⁵

In dit artikel beantwoorden wij de vraag of de nationale Klimaatwet juridisch gezien toegevoegde waarde heeft naast de al in ontwikkeling zijnde Omgevingswet (regelgeving) en het Klimaatakkoord en hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden. In andere woorden: heeft het klimaat juridisch gezien ook daadwerkelijk iets aan de zelfstandige wet, naast de genoemde ontwikkelingen, of lijkt het meer op symboolwetgeving?

In paragraaf 2 zetten wij eerst het gewijzigde voorstel voor de Klimaatwet (hierna: "Klimaatwet") uiteen zoals die ten tijde van schrijven (d.d. 1 oktober 2018) voorligt. In paragraaf 3 bezien wij wat de verhouding van de Klimaatwet is ten opzichte van de al in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en het Klimaatakkoord. Om de toegevoegde waarde van een nationale Klimaatwet goed te kunnen beoordelen zullen wij ten slotte een uitstap maken naar de bijdragen die andere nationale Klimaatwetten in EU-landen (tot zover) hebben opgeleverd (paragraaf 4). Wij ronden af met een beantwoording van de hoofdvraag (paragraaf 5). Gelet op het aantal te bespreken onderwerpen zullen wij de deelvragen op hoofdlijnen beantwoorden.

2. De Klimaatwet

2.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreken wij de verschillende doelen, het verantwoordingsmechanisme, de instrumentaria en het

controlesysteem zoals opgenomen in de Klimaatwet kort.⁶ Vooraf merken wij op dat de in deze paragraaf te behandelen Klimaatwet een uitgedeelde versie is van het oorspronkelijke eerder ingediende initiatiefwetsvoorstel van Klaver en Samsom,⁷ maar ook ten opzichte van de ontwerp tekst voor een Klimaatwet zoals in 2008 is ontworpen door een coalitie van dertig maatschappelijke organisaties.⁸ Hoewel de voorstellen (deels) overeenkomen qua instrumentaria, zoals het vaststellen van een klimaatnota en -plan, is de meest recente Klimaatwet een stap terug wat betreft o.a. de hoogte van de (tussen)doelen, de mate waarin de overheid ter verantwoording kan worden geroepen voor de rechter en de invulling van een "klimaatcommissie", zoals wij in dit artikel verder zullen toelichten.

2.2 De doelen

Het uiteindelijke doel dat wordt beoogd met de Klimaatwet is het behalen van drie verschillende gepresenteerde "doelen":⁹

- i) het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van emissies van broeikasgassen in Nederland tot een niveau dat 95% lager ligt dan in 2050 dan in 1990 (het hoofddoel);
- ii) een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 ten opzichte van 1990 (het tussendoel); en
- iii) een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 (het nevendoeel).

In tegenstelling tot het oorspronkelijke wetsvoorstel van Klaver en Samsom waar de emissiebudgetbenadering was voorgeschreven (de totale uitstoot in een bepaalde periode),¹⁰ zijn de doelen omschreven als "puntdoelen". Dat betekent dat de doelen zijn gericht op het behalen van een be-

1 Mr. A.B. Vos en mr. dr. V.M.Y. van 't Lam en zijn advocaten bij Stibbe te Amsterdam. Van 't Lam is daarnaast geassocieerd medewerker bij de UU.
2 Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst' (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie).
3 De vijf sectoren zijn: gebouwde omgeving, industrie, elektriciteit, mobiliteit en landbouw en landgebruik.
4 Kamerstukken II 2017/18, 32813, 163 en 194.
5 Kamerstukken II 2017/18, 34534, 9-10.

6 Zie voor een kritische bespreking van de Klimaatwet C.W. Backes, 'De Klimaatwet - de meest ambitieuze of de meest minimalistische ter wereld?', TBR 2018/150.
7 Kamerstukken II 2015/16, 34534, 1-8. Zie hierover ook: Ch. W. Backes, De Klimaatwet - de meest ambitieuze of de meest minimalistische ter wereld, TBR 2018/150.
8 Vgl. K.G.M. Mertens, 'Een Klimaatwet in Nederland? Verslag van een discussiebijeenkomst over de juridische aspecten van een Klimaatwet op 2 september 2008 te Utrecht', M en R 2008, afl. 10, p. 627. Zie ook H.E. Woldendorp, 'Voorstel voor een klimaatwet: is papier nog geduldig?', in: Juridisch aspecten van klimaatveranderingen (Preadvies van de werkgroep klimaatverandering en rechtsontwikkeling VMR 2009-1), Den Haag: Bju 2009. Zie ook over het voorstel van 2016 K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'De Omgevingswet als Klimaatwet? Over de uitvoering van het Urgenda-vonnis met behulp van de Omgevingswet', M en R 2016/44 (p. 287-291).
9 Artikel 2 van de Klimaatwet (versie van 27 juni 2018, zoals geformuleerd in Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10; deze versie van de Klimaatwet bedoelen wij als wij hiernaar in de voetnoten refereren naar "de Klimaatwet").
10 Vgl. artikel 3 in het initiatiefvoorstel van Klaver en Samsom (Kamerstukken II 2016/17, 34534, 6 (voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State)).

paalde emissie op een bepaald punt in tijd (2030, 2050).¹¹ Hoe die doelen in de tussentijd worden bereikt schrijft de Klimaatwet niet voor, noch wat er gebeurt na die tijd; mogen de emissies daarna weer toenemen? Ook het nevendoeel is aangepast ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, waar nog een breder doel werd gesteld:

“Het aandeel hernieuwbare energie is per 31 december 2050 100%”.

Volgens de toelichting op de Klimaatwet werd dit bereik te breed geacht, omdat in 2050 voor een aantal processen, zoals vliegtuigen, niet-hernieuwbare bronnen wellicht noodzakelijk blijven.¹² Ten slotte kunnen de doelen tussentijds wijzigen. Het klimaatbeleid is volop in ontwikkeling en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten zouden in de komende jaren tot andere afwegingen kunnen leiden, bijvoorbeeld tot een doel voor 2040. Wij nemen aan dat het niet de bedoeling is dat het tegenovergestelde ook mogelijk is, zoals het verzwakken van de formulering van de doelen. Indien besloten zou worden tot wijziging van een doel, dan moet een wetswijzigingsprocedure worden gevolgd.¹³

2.3 Verantwoording

Het hoofddoel (95% in 2050) is vormgegeven als een resultaatsverplichting aan de regering. Volgens de toelichting is dit een harde wettelijke norm, die de regering verplicht is om na te leven.¹⁴ Tegelijkertijd staat er in de toelichting dat deze norm slechts als beleidsdoelstelling geldt. Er wordt expliciet overwogen dat het geen grenswaarde betreft die bij de rechter kan worden afgedwongen.¹⁵ Het betreft een “politiek doel”, of te wel: alleen het parlement kan de regering aanspreken en afrekenen op het niet bereiken van het hoofddoel. Hiermee wordt beoogd vergelijkbare procedures als *Urgenda* te voorkomen.¹⁶ Kortom: de doelen moeten wel worden gehaald, maar de regering kan er niet op worden aangesproken. Dat is jammer, omdat bij een afdwingbaar doel de motivatie om het te halen veelal toch iets sterker zal zijn, en daarmee de effectiviteit van de doelen (meer) zal worden geborgd.

Het tussendoel (49% in 2030) en het nevendoeel (100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050) zijn expliciet geformuleerd als streefwaarden.¹⁷ Beide doelen zijn ondergeschikt aan het hoofddoel. Dit betekent in de praktijk dat als de regering in 2028 voor de keuze staat om een flinke investering te doen die op de korte termijn wellicht effect heeft (en daarmee het 2030-doel kan worden behaald), maar op de lange termijn minder effectief is, zij de afweging kan maken om haar pijlen te richten op 2040 of 2050 (en daarmee

besluiten het tussendoel niet te behalen).¹⁸ Enerzijds is dit begrijpelijk, omdat het zonde zou zijn om volop te investeren in een maatregel die voor de lange termijn minder waardevol is. Anderzijds wordt hiermee het vaststellen van CO₂-besparende maatregelen uitgesteld. Ieder extra jaar van uitstel betekent meer CO₂ in de lucht. Door de doelen nadrukkelijk als een streven te formuleren is het ook voor deze doelen niet de bedoeling om ze voor de rechter te kunnen aanvechten. Wij vragen ons af wat dan de toegevoegde waarde is van het verankeren van deze (streef)doelen in wetgeving.

2.4 Het klimaatplan

Het gewijzigde voorstel bevat drie instrumenten om de doelen te bereiken:

- i) het klimaatplan (zie hierna);
- ii) de klimaat- en energieverkenning (“KEV”) (paragraaf 2.5); en
- iii) de klimaatnota (paragraaf 2.5).

Het klimaatplan bevat de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid (de maatregelen) en is gericht op het realiseren van de genoemde doelen voor de aankomende tien jaren.¹⁹ Daarnaast bevat het onder meer een beschouwing van de meest recente wetenschappelijke inzichten en ontwikkelingen in de technologische mogelijkheden op het gebied van klimaatverandering en het beperken van broeikasgassen en een beschouwing van de gevolgen voor de financiële positie van verschillende partijen (waaronder huishoudens) en aspecten zoals werkgelegenheid.²⁰

Het klimaatplan wordt (ten minste) eens in de vijf jaren vastgesteld door de Minister van Economische Zaken & Klimaat (“EZK”) en wordt voor het eerst vastgesteld in 2019.²¹ Het eerste klimaatplan zal betrekking hebben op de periode van 2021 tot en met 2030.²² Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de Europese verplichtingen (en het Akkoord van Parijs), op grond waarvan Nederland een Integraal Nationaal Klimaat- en Energieplan (“INEK”) moet opstellen.²³ Inhoudelijk zullen de nog te maken afspraken in het Klimaatakkoord, voor wat betreft de daar aangewezen vijf sectoren, zorgen voor de grootste invulling van het INEK en daarmee het klimaatplan. Het klimaatplan kan tussentijds worden gewijzigd indien dit nodig wordt geacht om de doelen te bereiken.²⁴ De Europese verplichting om tweejaarlijks te rap-

11 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10 (nota van wijziging)*, p. 12.

12 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10 (nota van wijziging)*, p. 9.

13 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10 (nota van wijziging)*, p. 9.

14 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 7.*

15 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 7.*

16 Het gerechtshof heeft het vonnis van de rechtbank bekrachtigd. Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

17 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 9.*

18 *Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 9-10.*

19 Artikel 3, lid 1, van de Klimaatwet.

20 Artikel 3, lid 2, van de Klimaatwet.

21 Artikel 4, lid 1, van de Klimaatwet.

22 Artikel 4, lid 3, van de Klimaatwet.

23 Artikel 3 van het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de governance van de energie-unie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 (COM(2016) 759 final/2) (“Verordening Governance Energie Unie”).

24 Vgl. artikel 4, lid 3, en artikel 5, lid 4, van de Klimaatwet.

porteren over de voortgang van het INEK zou bijvoorbeeld hiertoe aanleiding kunnen geven.²⁵

Het klimaatplan wordt vastgesteld in overeenstemming met de ministerraad.²⁶ Op het ontwerp van het klimaatplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) van toepassing.²⁷ Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door eenieder. Vervolgens moet de Afdeling Advisering van de Raad van State (“de Afdeling”) over het klimaatplan worden gehoord.²⁸ Na verwerking van het advies wordt het klimaatplan aan beide Kamers voorgelegd.²⁹ Indien de Minister van EZK besluit tussentijds het plan te wijzigen, moet hij voorgaande stappen allemaal opnieuw doorlopen.³⁰ Het klimaatplan staat niet open voor beroep.

De realisatie van de klimaatdoelen kan niet plaatsvinden zonder de inzet van actoren zoals decentrale overheden en waterschappen, maatschappelijke partijen (zoals bedrijven en milieuorganisaties) en burgers. Daarom is in de Klimaatwet, conform eerder advies van de Afdeling,³¹ een bepaling opgenomen die de participatie van deze partijen regelt.³² Op basis hiervan moet de minister overleg voeren met deze partijen. Het idee is dat in dit overleg “in ieder geval” de voortgang van de uitvoering van het bestaande klimaatplan en de voorstellen voor maatregelen voor het in voorbereiding zijnde klimaatplan worden besproken.³³ In het kader van dit overleg behoort de minister ook het sluiten van overeenkomsten met deze partijen te bevorderen, gericht op het behalen van de doelen.³⁴ Hierbij denken wij aan vergelijkbare afspraken als het Klimaatakkoord. In die zin krijgt het Klimaatakkoord in wezen een juridische grondslag, en kan het worden gezien als uitvoering van deze verplichting. Hoe vaak een dergelijk overleg moet plaatsvinden, in welke vorm, en wat er gebeurt als de minister dit niet doet (in de juiste vorm), wordt verder niet in het voorstel geregeld of in de toelichting uitgelegd. De toelichting bij het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel (waarnaar de toelichting bij de Klimaatwet refereert) merkt op dat door een dergelijk overleg expliciet in de wet op te nemen, in ieder geval de mogelijkheid bestaat om de minister hier nadrukkelijk op aan te spreken.³⁵

2.5 Controle

De Klimaatwet regelt dat het Planbureau voor de Leefomgeving (“PBL”) jaarlijks een klimaat- en energieverkenning

(“KEV”) zal uitbrengen.³⁶ Hiermee wordt aangesloten op de energieverkenning die al jaarlijks plaatsvindt. De KEV is een onafhankelijk wetenschappelijk rapport over de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid van het voorafgaande jaar op het gebied van emissies (per sector) en ontwikkelingen en maatregelen die daarop invloed hebben gehad.³⁷ In het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel was de bevoegdheid van het PBL waarover zij moest rapporteren ruimer opgezet, en gaf zij ook eens in de vijf jaren een wetenschappelijk rapport uit over de klimaatontwikkeling voor de opvolgende vijftien jaar.³⁸ De Minister van EZK zendt vervolgens de KEV op de vierde donderdag van oktober (de zgn. ‘Klimaatdag’) aan de Kamers.³⁹

De KEV beoogt een beleidsneutrale, feitelijk weergave van de situatie te geven op basis waarvan de minister moet bepalen of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze beslissing neemt de minister vervolgens op in de klimaatnota, die hij gelijktijdig met de KEV aan beide Kamers toestuurt.⁴⁰ In de klimaatnota wordt van het totaal en per ministerie een beeld gegeven van de realisatie en voortgang van het klimaatbeleid (zoals in het klimaatplan is opgenomen). Ook moet de klimaatnota inzicht geven in de gevolgen voor de departementale begrotingen, de financiële gevolgen voor huishoudens, ondernemingen en overheden en de wijze waarop de KEV wordt betrokken bij de eerstvolgende herziening of evaluatie van het klimaatplan.⁴¹

Vervolgens is het aan de Kamers om, op basis van de KEV en de klimaatnota, de regering te controleren op de uitvoering van het klimaatbeleid. In de toelichting wordt hierbij expliciet opgemerkt dat de jaarlijkse KEV en klimaatnota niet ertoe mogen leiden dat het klimaatbeleid jaarlijks wordt heroverwogen.⁴² Het is de bedoeling dat alleen bij de voortgangsrapportage van de uitvoering van het klimaatplan (twee jaar na vaststelling) bijsturing kan plaatsvinden. Dat komt namelijk overeen met de Europese INEK-cyclus. Mocht tussendoor toch blijken dat bijsturing echt nodig is (bijvoorbeeld uit de klimaatnota), dan vindt dit volgens de toelichting plaats via bepaalde samenwerkingsverbanden, zoals in het Klimaatakkoord. De uitkomst hiervan zal uiteindelijk dan wel weer worden opgenomen in het klimaatplan (conform de INEK-cyclus).⁴³

Ten slotte is in de Klimaatwet, in tegenstelling tot het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel van Klaver en Samsom,⁴⁴

25 Verordening Governance Energie Unie, Hoofdstuk 4 (Rapportering), Deel 1 (Tweejarige voortgangsverslagen en follow-up daarvan), artikelen 15–22.

26 Artikel 5, lid 1, van de Klimaatwet.

27 Artikel 5, lid 2, van de Klimaatwet.

28 Artikel 5, lid 3, van de Klimaatwet.

29 Artikel 5, lid 1, van de Klimaatwet.

30 Artikel 5, lid 4, van de Klimaatwet.

31 Kamerstukken II 2016/17, 34534, 5, p. 5–8.

32 Artikel 8, lid 1, van de Klimaatwet.

33 Artikel 8, lid 2, van de Klimaatwet.

34 Artikel 8, lid 3, van de Klimaatwet.

35 Kamerstukken II 2015/16, 34534, 7 (memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State), p. 35.

36 Artikel 6, lid 1, van de Klimaatwet.

37 Artikel 6, lid 2 en lid 3, van de Klimaatwet.

38 Kamerstukken II 2016/17, 34534, 6 (voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State), artikelen 14–15.

39 Artikel 7, lid 1, van de Klimaatwet, zie ook p. 11 in de nota van wijziging (Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10).

40 Artikel 7, lid 2 en lid 3, van de Klimaatwet.

41 Artikel 7, lid 3, van de Klimaatwet.

42 Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 13.

43 Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 13.

44 Kamerstukken II 2016/17, 34534, 6 (voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State), hoofdstuk 7 (Klimaatcommissie), artikelen 12–13.

de instelling van een onafhankelijke klimaatcommissie als zodanig uit de wettekst geschrapt. In de toelichting staat dat deze functie in aangepaste vorm wordt toebedeeld aan de Afdeling, omdat dit past bij de bestaande structuur, de Afdeling ervaring heeft met het adviseren over grote maatschappelijke vraagstukken, en het gezag van de Afdeling ervoor zorgt dat de adviezen zwaar zullen wegen bij beleidsvorming door de regering. In de Klimaatwet staat dat de Afdeling zal worden gehoord over de klimaatnota, het voortgangsrapport en het klimaatplan.⁴⁵ Volgens de toelichting zullen de beschouwingen van de Afdeling mede aan de hand van de KEV worden gegeven en betrekking hebben op de bestuurlijke, juridische en financieel-economische afwegingen van de regering (en dus niet op het rekenwerk van PBL).⁴⁶ De regering moet de beschouwingen op het klimaatplan van de Afdeling meenemen in een nader rapport, waarna zij het klimaatplan aan de Kamers voorlegt en definitief vaststelt. Over het advies van de Afdeling op de klimaatnota hoeft de regering geen nader rapport op te stellen. Dit heeft te maken met de verschillende karakters en looptijden van beide documenten.

Wij merken op dat het instellen van een klimaatcommissie in het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel ook pas later werd toegevoegd na advies van de Afdeling om een aanvullend beoordelingsmechanisme toe te voegen, in lijn met andere bestaande Europese Klimaatwetten (zie paragraaf 4).⁴⁷ De Afdeling achtte namelijk dat dit beoordelingsmechanisme slechts ten dele werd vervuld door het PBL, omdat de taak van het PBL beperkt bleef tot het leveren van een rapportage van feitelijke, wetenschappelijke aard, zonder een inhoudelijke kwalificatie van het beleid te geven. Wij vragen ons af of met de instelling van de Afdeling als aangepaste “klimaatcommissie” wordt voldaan aan het eerdere advies wat de Afdeling zelf heeft gegeven over het initiatiefwetsvoorstel. Te meer nu de rol van het PBL ook verminderd is ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. De Afdeling heeft in haar advisering op de nota van wijziging op dit punt in ieder geval geen advies uitgebracht.⁴⁸ Wij komen daar in hoofdstuk 4 op terug.

3. Wat is de verhouding van de Klimaatwet tot andere nationale ontwikkelingen en wetgeving op het gebied van het klimaat?

3.1 Inleiding

Op het gebied van het klimaat bestaat al verschillende wetgeving en zijn ontwikkelingen gaande. In de toelichting bij de Klimaatwet wordt een korte paragraaf gewijd aan de verhouding van de Klimaatwet tot het nationaal Klimaatakkoord en andere (Europese) wetgeving.⁴⁹ De Klimaatwet geeft zelf geen concrete normstellingen ter uitwerking van het klimaatbeleid, dus andere wetgeving is nodig voor het

realiseren van de doelen uit de Klimaatwet en de maatregelen uit het klimaatplan. Deze wetgeving zal ten gevolge daarvan waarschijnlijk aanpassing behoeven. Een wijziging van bestaande wetgeving of nieuwe wetgeving zal de regering presenteren in het klimaatplan, aldus de toelichting.⁵⁰ Onzes inziens is een aanpassing van regelgeving niet alleen nodig om de doelen van de Klimaatwet te behalen, maar ook om de praktijk duidelijkheid te geven over de regulering van het klimaat. Bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag wat mag worden verlangd van burgers en bedrijven vanwege het klimaat. Wat ons betreft zou daar op korte termijn duidelijkheid over moeten komen.

Wij hebben in dit artikel gekozen voor een nadere beschouwing van de verhouding van de Klimaatwet tot de Omgevingswet (paragraaf 3.2)⁵¹ en het Klimaatakkoord (paragraaf 3.3). Wij hebben voor deze ontwikkelingen gekozen, omdat deze zich ofwel (reeds) goed zouden lenen voor het reguleren van soortgelijke ambities als thans opgenomen in de Klimaatwet (de Omgevingswet), waarbij de vraag speelt waarom dat dan niet daarin kon worden geregeld, ofwel grotendeels zien op dezelfde materie (Klimaatakkoord). Wij leggen hierbij de focus op de Omgevingswet, omdat dit (samen met de Klimaatwet) twee parallelle wetgevingstrajecten zijn die nu lopen. Er bestaat uiteraard nog andere regelgeving of beleid die ook relevant kan zijn om de toegevoegde waarde van de Klimaatwet te beoordelen, maar omwille van de lengte van het artikel zullen wij deze hier niet verder bespreken. Om die reden beperken wij ons ook tot nationale regelgeving, en laten wij het Europese recht voor wat het is, al kent de Klimaatwet ook een interessante verhouding tot het Europese recht.

3.2 Omgevingswet

3.2.1 De Omgevingswet als Klimaatwet?

Met de komst van de Omgevingswet zullen de nu 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur (ofwel: de fysieke leefomgeving) worden gebundeld tot één wet. De Omgevingswet is van bijzonder belang voor de uitvoering van de Klimaatwet, omdat de vast te stellen maatregelen in het klimaatplan grotendeels betrekking zullen hebben op de fysieke leefomgeving. Alvorens in te gaan op de verhouding tussen de Klimaatwet en de Omgevingswet (paragraaf 3.2.3), staan wij eerst stil bij de noodzaak van een aparte Klimaatwet naast de nog in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en onderliggende amvb's.

De initiatiefnemers geven een korte afweging waarom niet is aangesloten op het systeem van de Omgevingswet en de omgevingswaarden.⁵² De initiatiefnemers menen dat de grote maatschappelijke opgave om te komen tot

45 Artikel 5, lid 3, artikel 7, lid 3, onder f, en artikel 7, lid 4, van de Klimaatwet.

46 Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 14.

47 Kamerstukken II 2016/17, 34534, 5.

48 Kamerstukken II 2018/19, 34534, 11.

49 Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 16.

50 Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10, p. 17.

51 Zie ook K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'De Omgevingswet als Klimaatwet? Over de uitvoering van het Urgenda-vonnis met behulp van de Omgevingswet', *M en R* 2016/44 (p. 287-291).

52 Kamerstukken II 2016/17, 34534, 7, p. 20.

een duurzame economie het rechtvaardigt om een aparte klimaatwet vast te stellen met parlementaire behandeling van klimaatplannen en klimaatbegrotingen, en maatschappelijke consultaties voor het vijfjaarlijkse klimaatplan. Daarom menen initiatiefnemers dat het enkel opnemen van een maximale CO₂-emissie als omgevingswaarde, in de nog niet in werking te treden Omgevingswet, onvoldoende is. Immers, de Klimaatwet legt ook een maatschappelijk en politiek proces vast.

Verder maken wij uit de toelichting bij de Klimaatwet op dat de ondertekenaars een aparte wet naast de Omgevingswet nodig achten, omdat het klimaatbeleid op basis van de Klimaatwet verder zal gaan dan de fysieke leefomgeving waarop de Omgevingswet ziet. Hierbij wordt ter illustratie gewezen op onderwerpen als vervoer, landgebruik, producten, energieproductie- en aanbod, die niet worden geregeld in de Omgevingswet.⁵³ Wij merken op dat de Omgevingswet echter wel ingaat op bepaalde aspecten inzake energie (zie paragraaf 3.4), vervoer en landgebruik.⁵⁴ Ook rondom het aspect product(ie) regelen de onderliggende amvb's bij de Omgevingswet al het een en ander.⁵⁵ Tegelijkertijd zijn bepaalde titels die zien op vervoer en producten in relatie tot energie, zoals titel 9.4 (ecologisch ontwerp van energiegerelateerde producten) en titel 9.7 (hernieuwbare energie vervoer) van de Wet milieubeheer (Wm), thans nog niet in de Omgevingswet geïntegreerd. Wellicht gebeurt dit wel op termijn, aangezien de hoofdstukken 6 tot en met 9 van de Omgevingswet zijn gereserveerd voor de integratie van regelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen die op dit moment vooral te vinden is in de Wm en Wet natuurbescherming.⁵⁶ Bovendien moeten de amvb's volgens de regering ook nog (verder) aangevuld worden op de energietransitie en het klimaat, zoals wij hierna verder zullen toelichten. Wij kunnen ons echter wel bepaalde onderwerpen indenken die niet goed thuis horen in de Omgevingswet, zoals het aanpassen van de Gaswet.

Desalniettemin achten wij het een gemiste kans dat er door de regering of de ondertekenaars van de Klimaatwet, niet uitgebreider over is nagedacht in hoeverre het zinvol was geweest om de Omgevingswet een breder bereik te geven in plaats van het vaststellen van een aparte Klimaatwet. Te

meer nu het wetgevingstraject rondom de Invoeringswet van de Omgevingswet en onderliggende amvb's tijdens de regeringsformatie en de publicatie van de gewijzigde Klimaatwet nog bezig was. Onzes inziens had het klimaat een meer expliciete plek moeten krijgen in de Omgevingswet. Klimaat raakt alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Onder artikel 1.2, lid 2, van de Omgevingswet, waar wordt omschreven wat de fysieke leefomgeving omvat, had bijvoorbeeld nadrukkelijk het klimaat als element toegevoegd kunnen worden. In algemene zin zou onzes inziens ook beargumenteerd kunnen worden dat dit, conform artikel 1.3 van de Omgevingswet waar de maatschappelijke doelen van de wet worden omschreven, een aspect is wat (reeds) meegenomen moet worden bij het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving. Immers, zoals recent ook bevestigd in het Intergouvernementele Plan tegen Klimaatverandering (IPCC) van de Verenigde Naties, getiteld "Global Warming of 1.5 °C", moeten we er alles aan doen om de temperatuurstijging beperkt te houden tot 1,5 graden Celsius.⁵⁷ Dat betekent onder meer grootschalige veranderingen voor energiesystemen, hoe we omgaan met grond, en hoe we ons voortbewegen. Dat zijn allemaal aspecten die nu ook (deels) in de Omgevingswet (kunnen) worden geregeld, zoals hiervoor al kort toegelicht. De Graaf en Tolsma hebben al eens voorgesteld om de omgevingswaarde te gebruiken om de reductiedoelen vast te stellen.⁵⁸ Op grond van artikel 2.9 van de Omgevingswet wordt een omgevingswaarde vastgesteld met het oog op de doelen van de wet en bepaalt het voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (lid 3). Een dergelijke omgevingswaarde had dan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kunnen worden vastgelegd (artikelen 2.14 en 2.15 Omgevingswet), maar ook in lagere regelgeving (artikel 2.11 Omgevingswet), zoals wij verderop in deze paragraaf toelichten.

Al wikkend en wegend zien wij evenals de initiatiefnemers ook zeker voordelen van een aparte Klimaatwet naast de Omgevingswet. De Klimaatwet kent een specifieke (politieke) aanjaag- en signaalfunctie, wellicht zelfs symboolfunctie te noemen. Op basis van de Klimaatwet kan het klimaat (als afzonderlijk element) specifiek worden gemonitord, zonder te verdwijnen in de integrale afweging van de Omgevingswet waar veel meer aspecten meewegen (zoals infrastructuur, watersystemen, etc.). Wel kan de Omgevingswet vervolgens gebruikt worden om uitvoering te geven aan de Klimaatwet. Met de in de Omgevingswet opgenomen instrumenten kan meer worden afgedwongen dan

53 *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, 10, p. 17.

54 Wat betreft landgebruik wijzen wij op artikel 1.2 van de Omgevingswet, waar wordt omschreven dat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat watersystemen (c) en landschappen (g). Wat betreft vervoer en mobiliteit merken wij op dat de Omgevingswet zal vervangen: de Planwet verkeer en vervoer, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Wet herverdeling wegenbeheer, en deels de Spoorwegwet, Wet lokaal spoor, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, en in de toekomst ook de Wegenwet, de Waterstaatswet 1900 en de Wet herziening wegen-beheer (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3).

55 Wij wijzen bijvoorbeeld op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) (*Stb.* 2018, 293) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) (*Stb.* 2018, 292), waarin rondom de productie van verschillende producten eisen worden gesteld, zoals paragraaf 3.4.5 van het Bal inzake minerale productie industrie of paragraaf 3.4.5 van het Bal inzake de chemische producten industrie.

56 Zie ook het redactioneel van Valérie van 't Lam in *TO*: 'Integreren we in de toekomst ook wetgeving op het gebied van klimaat en energie?' in *TO* juni 2017, nr. 3, p. 99-101.

57 www.ipcc.ch/report/sr15/.

58 Zie ook K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'De Omgevingswet als Klimaatwet? Over de uitvoering van het Urgenda-vonnis met behulp van de Omgevingswet', *M en R* 2016/44 (p. 287-291).

met de instrumenten uit de Klimaatwet. In die zin zien wij nog steeds waarde in het verbreden van de reikwijdte van de Omgevingswet. Ook vanuit praktisch oogpunt zou dit voor de betrokken partijen (burgers, bedrijven, overheden) verdedigbaar zijn. Anders worden er straks verschillende grondslagen voor verschillende eisen gehanteerd, bijvoorbeeld op het gebied van energie(gebruik). Dat bevordert geen eenduidig kader, waarvoor de Omgevingswet juist is ontwikkeld. Juist nu snelle acties noodzakelijk zijn om klimaatverandering tegen te gaan, is het voor de praktijk een verbetering om één duidelijk kader te hebben. Anders moet de praktijk straks wennen aan twee nieuwe wettelijke kaders.

Hoe het ook zij, gelet op het vergelijkbare bereik van beide wetten, is thans een wisselwerking en afstemming tussen beide wetten, inclusief de daarin opgenomen instrumenten, noodzakelijk voor de uitvoering en daarmee het behalen van de Klimaatdoelen binnen de fysieke leefomgeving. Voor zover wij momenteel kunnen voorzien, kan de Klimaatwet zorgen voor een strengere of striktere toepassing van de Omgevingswet, juist vanwege klimaatopgaven. Op andere onderdelen lijkt juist sprake te zijn van enige overlap tussen beide wetten. Daar zal afstemming tussen beide gewenst zijn. Wij lichten dat hierna verder toe.

3.2.2 Wat zegt de Omgevingswet thans over klimaat?

Eerst een korte beschouwing van wat er in Omgevingswet al (nadrukkelijk) staat over het klimaat.⁵⁹ Dat is weinig. Slechts in één artikel van de Omgevingswet wordt klimaat expliciet benoemd. In artikel 2.1, lid 3, onder i, van de Omgevingswet staat expliciet dat “het tegengaan van klimaatverandering” een onderwerp is dat, bij de op grond van de Omgevingswet gestelde regels, betrokken kan worden bij de uitwerking of begrenzing van de uitoefening van de taken van de betrokken bestuursorganen. Dat is terug te zien in het Bkl, waar afdeling 10.4 ziet op het tegengaan van klimaatverandering. Afdeling 10.4 kent één artikel (10.38) en regelt de monitoring van de emissie van broeikasgassen. Het artikel dient ter uitvoering van bepaalde vereisten uit het Europese Emissions Trading System (EU ETS),⁶⁰ welke richtlijn regels stelt over het bewaken en rapporteren van de uitstoot van broeikasgassen. Zo bepaalt artikel 10.38 dat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het nationale inventarisatiesysteem, bedoeld in artikel 5 van de ETS-verordening.⁶¹ Ook staan er diverse bepalingen in de Omgevingswet ten aanzien van het thema energie. Die worden hierna besproken.

Zoals eerder opgemerkt, staat in de doelstelling van de wet wel dat de wet met het oog op *duurzame ontwikkeling*, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu is gericht op het in onderlinge samenhang a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur; en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (artikel 1.3). Duurzame ontwikkeling is gedefinieerd als: *ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen*. Dat geeft de mogelijkheid om bij het gebruik van de instrumenten van de wet duurzame ontwikkeling reeds een plaats te geven.⁶² Voorts is relevant te wijzen op het feit dat de Omgevingswet verder weinig materiële normen bevat. De beoordelingskaders voor activiteiten zijn zodoende nauwelijks in de wet te vinden, maar zijn door de regering vastgelegd in de amvb's. De formele wetgever heeft wel de opdracht gegeven om in de nota van toelichting van de amvb's te motiveren op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 23.6 Omgevingswet). In artikel 3.3 Omgevingswet verplicht om ten aanzien van omgevingsvisies te verantwoorden hoe met de doelen van de wet rekening is gehouden.⁶³

Naast afdeling 10.4 van het Bkl adresseren de Omgevingswet en de onderliggende besluiten niet specifiek het tegengaan van klimaatverandering. In de toelichting bij het Bkl geeft de regering wel aan dat de amvb's – voor zover het de fysieke leefomgeving betreft – voldoende instrumentarium bieden om in te spelen op huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven, zoals duurzaamheid. Hierbij benoemt zij al kort – onzes inziens terecht – dat de komende tijd de amvb's wellicht op onderdelen nog aangepast moeten worden wegens de uitwerking van de gaande trajecten rondom de energietransitie en klimaatadaptatie.⁶⁴ Te denken valt aan de uitwerking van de Energieagenda en het Klimaatakkoord, maar ook de uitwerking van de Klimaatwet. Wellicht dat het Invoeringsbesluit voor de Omgevingswet ook nog enkele aanpassingen met betrekking tot het klimaat doorvoert. Zo is de motie van Vos c.s. aangehouden waarin is verzocht om in het Bkl omgevingswaarden voor broeikasgassen en instructieregels voor energiebesparing en hernieuwbare energie op te nemen, gericht op de uitvoering en realisatie van het klimaatakkoord van Parijs.⁶⁵ Op dit gebied kan het vaststellen van een nationale Klimaatwet van enige toegevoegde waarde zijn. Nu er niet voor is gekozen om de

59 Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

60 Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.

61 Deze verordening is ook opgenomen in bijlage I, onder B, bij de Omgevingswet. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 312-313) is deze verordening ook toegevoegd aan artikel 20.4 van de Omgevingswet, dat ziet op uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen voor regels over monitoring.

62 Zie hierover Ch.W. Backes, 'De kleur van de Omgevingswet', TO 2017, p. 68-74 i.h.b. p. 68-70.

63 Zie hierover Ch.W. Backes, 'De kleur van de Omgevingswet', TO 2017, p. 68-74.

64 Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb. 2018, 292), paragraaf 16.3.1, p. 508.

65 Kamerstukken I 2016/17, 33118, R. Zie ook Stb. 2018, 292, p. 542.

Omgevingswet een breder bereik te geven, maar een afzonderlijke Klimaatwet vast te stellen, stimuleert het de wetgever wellicht om in de Omgevingswet en in de onderliggende amvb's, inclusief het nog vast te stellen Invoeringsbesluit Omgevingswet, (nu al) enkele klimaatoverwegingen toe te voegen.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn verder nog bepalingen opgenomen over energiebesparing ten aanzien van milieubelastende activiteiten respectievelijk utiliteitsgebouwen. Zo bevat artikel 5.15 van het Bal een verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen. Die verplichting houdt in dat een exploitant alle energiebesparende maatregelen treft die zich in vijf jaar terugverdienen. Deze verplichting zal – evenals onder het huidige artikel 2.15 Activiteitenbesluit⁶⁶ – gelden voor niet-vergunningplichtige activiteiten. Voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten zal er evenals onder het huidige recht voor vergunningplichtige inrichtingen in het kader van de vergunningverlening op grond van de Omgevingswet aandacht zijn voor energie. Zo wordt een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit 'alleen verleend' als energie doelmatig wordt gebruikt. Onder huidig recht worden aan een omgevingsvergunning voor een inrichting voorschriften verbonden met betrekking tot een 'doelmatig gebruik van energie en grondstoffen'. De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) schrijft voor dat installaties worden geëxploiteerd overeenkomstig het beginsel dat energie op doelmatige wijze wordt gebruikt (artikel 11 onder f RIE). De verplichting onder de Omgevingswet gaat echter verder: 'de omgevingsvergunning wordt alleen verleend als' sprake is van een doelmatig gebruik van energie. Overigens is voor activiteiten die vallen onder de handel in broeikasgassen zowel onder huidig recht als onder de Omgevingswet het stellen van voorschriften ten aanzien van een zuinig gebruik van energie niet toegestaan.

Voor de volledigheid merken wij op dat energie ook elders is geregeld. Voor 'grote ondernemingen' geldt een energieauditverplichting op grond van de Tijdelijke regeling implementatie (artikel 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie). Deze regeling vormt de Nederlandse implementatie van de Energy Efficiency Directive (EED). Deze verplichting werd aanvankelijk niet goed uitgevoerd. Tegen het niet naleven van deze verplichting kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhavend worden opgetreden. Blijkens de nota van toelichting op het Bal wordt voor de EED onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Bbl en het Bal vorm kan krijgen. Die regels zullen via het Invoeringsbesluit worden verwerkt in de regelgeving. Voorts wordt energiebesparing thans gereguleerd via con-

venanten.⁶⁷ De Meerjarenaafspraken Energie-efficiëntie ETS-inrichtingen (het MEE-convenant) zijn bedoeld voor grote industriële bedrijven die verplicht meedoen aan het emissiehandelssysteem van de Europese Unie. Het MEE-convenant is in 2009 ondertekend en is gebaseerd op de Meerjarenaafspraken energie-efficiëntie 2001-2020 (MJA3).

Onzes inziens is het verstandig dat de regering het huidige instrumentarium van de Omgevingswet in ieder geval zal aanvullen vanwege energietransitie en klimaat, zodat het ook in het systematiek van de Omgevingswet een nadrukkelijke plek krijgt en meegenomen kan worden in de integrale afweging die door bestuursorganen gemaakt zal moeten worden. Klimaat en energietransitie heeft thans nauwelijks een expliciete plaats in het huidige instrumentarium. Het risico dat wij zien is dat er vooralsnog niet een duidelijk toetsingskader is voor energietransitie en klimaat. Voor bedrijven die energietransitie moeten bewerkstelligen, overheden en voor derden is daardoor niet duidelijk wat mag en kan worden gevraagd in dat verband. Ter vergelijking wijzen wij op gezondheid dat in de huidige regelgeving geen duidelijk plek heeft gekregen en waar de praktijk ook jaren heeft geworsteld – en nog worstelt – met de vraag hoe gezondheid moet, dan wel mag worden gereguleerd.⁶⁸ Uiteindelijk heeft ook gezondheid een duidelijke plek in de Omgevingswet gekregen. Zo is het bijvoorbeeld onderdeel van het toetsingskader en mogen vergunningen vanwege gezondheid worden geweigerd. Dat begrip behoefte nadere invulling waarbij er uiteraard voor moet worden gewaakt dat die invulling blijft binnen de kaders van de 'fysieke leefomgeving'.⁶⁹ Bij een gebrek aan een duidelijke plek van klimaat en energietransitie bestaat er daarnaast een risico op oneigenlijk gebruik van instrumenten. Kunnen bijvoorbeeld in het kader van de Omgevingswet op grond van de zorgplicht maatregelen worden opgelegd vanwege energietransitie of klimaat? Als dat de manier zou worden om via de Omgevingswet alsnog klimaataspecten te reguleren (in plaats van bijvoorbeeld heldere omgevingswaarden), zou dat gelet op de algemene en brede uitleg van de zorgplicht veel onduidelijkheid en onzekerheid geven aan betrokkenen. Dat lijkt ons geen gewenste situatie. Bovendien zal dat veel discussie (en wellicht zelfs procedures) kunnen opleveren tussen bestuursorganen en betrokkenen, hetgeen we gelet op de strakke tijdslijn naar 2030 en 2050 zouden moeten willen voorkomen.

66 Zie hierover meer uitgebreid: V.M.Y. van 't Lam & E.C. van der Maden, 'De informatieplicht en de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit onder de loep', *Bb* 2018/37.

67 J.A.E. van der Jagt, *Milieuenvenanten gehandhaafd. Een juridisch onderzoek naar handhaafbaarheid en handhaving van Nederlandse milieuenvenanten en in het bijzonder van klimaatconvenanten in het licht van de democratische rechtsstaat* (diss. UU 2006), Boom juridische uitgevers, zie i.h.b. p. 6, 16 en 17, 20, 21 en 32.

68 Zie onder meer Tonny Nijmeijer, 'Voorkomen is beter dan genezen', *M en R* 2018/79; Nijmeijer, Marga Robesin, 'Gezondheid in het omgevingsrecht', *M en R* 2016/90; V.M.Y. van 't Lam, 'Wabo en omgevingsvergunning voor milieu 2015/2016', *M en R* 2016/88; J.E. Boudesteijn, B.J. Walraven & M. Woestenenk, 'Kroniek milieurecht 2018', P.P.A. Veehouderij en volksgezondheid', *TvAR* 2017/2.

69 Tonny Nijmeijer, 'Voorkomen is beter dan genezen', *M en R* 2018/79.

3.2.3 De verhouding tussen beide wetten

Hoewel het klimaat nauwelijks expliciet aan bod komt in de Omgevingswet, en onderliggende besluiten die thans bekend zijn, bestaat er toch enige overlap met de Klimaatwet. Waar wij allereerst enige overlap tussen beide wetten zien, is bij het klimaatplan en de omgevingsvisie op Rijksniveau. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) betreft de Rijksvisie op de leefomgeving. In de NOVI zullen de strategische beleidskeuzes voor de fysieke leefomgeving worden neergelegd.⁷⁰ Het ziet op onderwerpen als de realisatie van een klimaatneutrale samenleving, een toekomstbestendige woon- en werkomgeving en een duurzame economie. Bij het bepalen van de NOVI moet ook rekening worden gehouden met de algemene milieubeginselen.⁷¹ Het voorzorgs- en preventiebeginsel zijn algemeen verwoord en daarom in beginsel van toepassing op de gehele NOVI. De andere beginselen, zoals de vervuiler betaalt, gelden alleen op het milieuterrein.⁷² De ambities zoals vastgelegd in de NOVI zijn bepalend voor de keuzes die worden gemaakt in regelgeving.⁷³ In de motie van Stienen c.s., die is aangenomen tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer over de onderliggende besluiten bij de Omgevingswet,⁷⁴ wordt de regering verzocht in de NOVI heldere en richtinggevend kaders voor de korte en de lange termijn vast te leggen waarbinnen noodzakelijke transitie van nationaal belang vorm moeten krijgen, waaronder de transitie voor klimaat en energie. Dit zijn aspecten die ook in het klimaatplan aan bod komen. Beide beleidsdocumenten moeten daarom goed op elkaar worden afgestemd, zodat geen tegenstrijdigheden tussen beide ontstaan. Tegelijkertijd bestaan er juist ook kansen nu beide beleidsdocumenten (deels) op dezelfde onderwerpen zien. Bij de uitwerking van de NOVI in algemene rijksregels, zoals het Bkl, kan bijvoorbeeld de uitvoering van de maatregelen zoals geformuleerd in het klimaatplan meteen worden meegenomen. Hier kunnen de instrumenten zoals geregeld in de Omgevingswet dus van toegevoegde waarde zijn voor de Klimaatwet, mits onderlinge afstemming is geborgd.⁷⁵ In een op 5 oktober 2018 naar de Tweede Kamer gestuurde kabinetsperspectief op de NOVI wordt de klimaatverandering en energietransitie reeds als urgent onderwerp aangestipt.⁷⁶

Andersom kan de Klimaatwet op bepaalde onderdelen ook stimulerend werken ter uitvoering van de Omgevingswet. Te denken valt bijvoorbeeld aan de strenge doelen die de Klimaatwet stelt op nationaal niveau voor 2030 en 2050. De Omgevingswet kent geen soortgelijke specifieke doelen. Rijk, provincies en gemeenten dienen op basis van de Omgevingswet wel bepaalde omgevingswaarden vast te

stellen in respectievelijk het Bkl, de omgevingsverordening, en het omgevingsplan.⁷⁷ Voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit, van relevantie voor de emissiedoelstellingen in de Klimaatwet, geldt voor het Rijk zelfs een verplichting om omgevingswaarden vast te stellen in het Bkl.⁷⁸ Provincies en gemeenten mogen voor luchtkwaliteit kiezen of zij aanvullende of strengere omgevingswaarden willen vastleggen dan het Rijk heeft gedaan.⁷⁹ De strenge doelen die de Klimaatwet stelt wat betreft de uitstoot van emissies van broeikasgassen in de lucht motiveren misschien provincies en gemeenten om ook strenge(re) waarden voor de luchtkwaliteit vast te leggen. In ieder geval zullen de doelen uit de Klimaatwet het voor hen makkelijker maken om de toelichting voor het vastleggen van strengere omgevingswaarden te formuleren. Dat zou een positieve ontwikkeling zijn omdat gemeenten en provincies, indien zij ervoor kiezen om strengere omgevingswaarden vast te leggen in omgevingsplannen of -verordeningen, er ook voor moeten zorgen dat de waarden daadwerkelijk worden gehaald (bijvoorbeeld door instructieregels, beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten en/of programma's vast te stellen).⁸⁰ Ten opzichte van de (niet afdwingbare) doelen uit de Klimaatwet, zou dat een positieve ontwikkeling zijn. Zo biedt het vastleggen van omgevingswaarden namelijk, afhankelijk van de wijze van vastlegging (als inspannings- of resultaatverplichting),⁸¹ een grondslag op basis waarvan de betreffende overheid aangesproken kan worden (voor de rechter).

Daarmee belanden we bij het evaluatiesystemen van de Omgevingswet en de Klimaatwet. De evaluatiecyclus is een aspect waar de Klimaatwet strenger is dan de Omgevingswet. Op basis van de Klimaatwet moet het PBL jaarlijks een KEV publiceren waarin de realisatie en voortgang van het klimaatbeleid wordt weergegeven.⁸² Vervolgens is het aan de minister om, indien nodig, aanvullende maatregelen te treffen in de klimaatnota.⁸³ Het PBL is ook de instantie die de uitvoering van de Omgevingswet en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zal monitoren. Op basis van de Omgevingswet voert het PBL dit niet elk jaar, maar eenmaal in de vier jaren uit.⁸⁴ Evenals bij de Klimaatwet geldt; als aanneemelijk is dat een omgevingswaarde niet wordt of dreigt niet te worden gehaald, moet bijschaving plaatsvinden. In de Omgevingswet gebeurt dit door middel van het vaststellen van een programma dat gericht is op het voldoen aan die

70 Zie Afdeling 3.1 van de Omgevingswet: 'Omgevingsvisies' (Stb. 2016, 156).

71 Artikel 3.3 van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156).

72 Kamerstukken II 2014/15, 33962, 24, p. 5 (Tweede nota van wijziging).

73 Nota van toelichting bij Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290), p. 217.

74 Kamerstukken I 2016/17, 33118, Y.

75 A. de Snoo, 'Klimaatwet en Omgevingswet: een complexe dans', *TBR* 2018/116. Zie ook K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'De Omgevingswet als Klimaatwet? Over de uitvoering van het Urgenda-vonnis met behulp van de Omgevingswet', *M en R* 2016/44 (p. 287-291).

76 Kamerstukken II 2018/19, 34682, 6.

77 Afdeling 2.3 van de Omgevingswet ziet op omgevingswaarden (Stb. 2016, 156).

78 Artikel 2.15, lid 1, onder a, van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156).

79 Artikel 2.11, lid 2, en artikel 2.12, lid 2, van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156) jo. artikel 2.1, lid 3, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb. 2018, 292).

80 Zie afdeling 2.5 (instructieregels en instructies), artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij amvb), en/of de artikelen 3.4-3.5 (vaststellen en inhoud programma), 3.10 (verplicht programma bij dreigende overschrijding van omgevingswaarde), 3.11 (wijziging programma met oog op doelbereik) en 3.15. e.v. (programmatische aanpak van de Omgevingswet).

81 Artikel 2.10, lid 1, onder a, van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156).

82 Artikel 6 van de Klimaatwet.

83 Artikel 7 van de Klimaatwet.

84 Artikel 20.18, lid 1, van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156).

omgevingswaarde.⁸⁵ Beide rapportages moeten op onderdelen op elkaar worden afgestemd. Tegelijkertijd kan het PBL voor de vierjaarlijkse voortgangsrapportage op basis van de Omgevingswet wellicht juist putten uit de jaarlijkse rapportages die zij zal opmaken in het kader van de Klimaatwet. Ook kunnen de jaarlijkse rapportages van het PBL op basis van de Klimaatwet bijdragen aan kennis bij de gemeenten of provincies over de huidige stand van zaken van de realisatie van de doelen (en waarden), en wellicht stimuleren tot eerdere aanpassing of aanscherping van beleid.

3.2.4 Tussenconclusie

Het bestaan van een Klimaatwet naast de Omgevingswet zorgt voor een versnippering van de regelgeving (en instrumenten) die ziet op klimaat en energie, terwijl de Omgevingswet juist beoogt integratie van regelgeving te bevorderen. Dit kan zorgen voor een onduidelijke situatie die de snelheid van het tegengaan van klimaatverandering niet zal behelpen. Tegelijkertijd biedt de Klimaatwet, nu die eenmaal is voorgesteld, wellicht wel aanzet tot het regelen van bepaalde onderwerpen (al dan niet in de Omgevingswet of onderliggende amvb's). Wij benoemen bijvoorbeeld het bereiken van een circulaire economie, waar steeds meer aandacht voor bestaat maar wat tot zover nog geen duidelijke wettelijke basis heeft en evenmin regelgeving die daaraan bijdraagt.⁸⁶

3.3 Klimaatakkoord

Naast de ontwikkeling van een Klimaatwet wordt in de klimaatparagraaf van het regeerakkoord ook de ontwikkeling van een nationaal Klimaat- en energieakkoord genoemd. Het doel van het Klimaatakkoord is het in 2030 terugdringen van de CO₂-uitstoot naar ten minste 49% ten opzichte van 1990. Dit komt overeen met het tussen(streef)doel uit de Klimaatwet, hoewel het laatste doel volgens de toelichting een flexibel (niet bindend) karakter kent, hetgeen wellicht minder stimulerend werkt voor de gaande onderhandelingen over het Klimaatakkoord. De totstandkoming van het akkoord wordt door de regering, in samenwerking met de SER, gefaciliteerd. Hiertoe zijn vijf sectortafels (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, elektriciteit en industrie), een Klimaatberaad, taakgroepen en enkele (sub-)werkgroepen ingesteld. Aan de sectortafels zitten de betrokken maatschappelijke partijen en worden afspraken gemaakt. Het Klimaatberaad ziet toe op de algehele voortgang. Op 10 juli 2018 is het Voorstel voor de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord gepresenteerd. Dit voorstel is geanalyseerd door het PBL.⁸⁷ Het oorspronkelijke voorne- men om het voorstel te laten doorberekenen door PBL bleek

nog niet mogelijk door de summiere uitwerking per tafel. Nu moeten de verschillende sectortafels de hoofdlijnen verder uitwerken in concrete maatregelen. Het voornemen is om de implementatie van het Klimaatakkoord in 2019 te laten starten. Het is de vraag of die deadline wordt gehaald.

Wat is de verhouding tussen het Klimaatakkoord en het op basis van de Klimaatwet op te stellen klimaatplan?⁸⁸ De Klimaatwet verankert de hoofdlijnen van het klimaatbeleid en heeft daarmee ten doel een bestendige basis en een kader te bieden voor de lange termijn (2050). De Klimaatwet zelf legt echter, los van het opstellen van beleidsstukken, geen concrete verplichtingen of maatregelen op aan de Staat (laat staan aan andere externe partijen). De meer concrete invulling van de hoofdlijnen zal geschieden in het klimaatplan. In het advies van de Afdeling op de nota van wijziging wordt expliciet overwogen dat het Klimaatakkoord en het klimaatplan met elkaar verbonden zijn, en dat de borging van het Klimaatakkoord moet worden afgestemd op de cyclus van de Klimaatwet.⁸⁹ Dit wordt door de initiatiefnemers bevestigd en zij verzoeken dan ook de regering om rekening te houden met de borging en plancyclus van de Klimaatwet bij het vormgeven van de borging van het Klimaatakkoord. Overigens merken wij op dat het Klimaatakkoord niet de enige invulling van het klimaatplan zal zijn. Immers, het Klimaatakkoord zal alleen maatregelen in de genoemde vijf sectoren omvatten. Het klimaatplan kent een ruimer bereik.

Zoals gezegd zal het klimaatplan, evenals de andere beleidsinstrumenten van de Klimaatwet, niet voor de rechter afgedwongen kunnen worden. Hetzelfde geldt voor het Klimaatakkoord. Het akkoord zal alleen gelden voor de betrokken partijen die hun handtekening onder het akkoord zetten en niet voor derden. En dan nog is het (nu nog) niet duidelijk wat er gebeurt als een partij de afspraken niet nakomt of uit het akkoord stapt. Een vergelijking zou gemaakt kunnen worden met de Meerjarenafpraak energie-efficiëntie ETS-ondernemingen, waar flinke boetes opgelegd kunnen worden als afspraken niet worden nagekomen. Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden in het akkoord. De regering heeft aangekondigd de maatregelen uit het akkoord in de wet te willen opnemen.⁹⁰ "Belemmerende wet- en regelgeving" is als dwarsdoorsnijdend thema toegevoegd aan het Klimaatakkoord, hetgeen zowel ziet op bestaande, als nieuwe wet- en regelgeving die noodzakelijk wordt geacht om de klimaatopgave te realiseren. Hetzelfde is nodig om de maatregelen uit het klimaatplan te realiseren. Hier zal dus wederom afstemming noodzakelijk zijn. De Omgevingswet zal voor het deel met betrekking tot de fysieke leefomgeving een uitkomst kunnen bieden. Naar verwachting treedt de Omgevingswet echter niet eerder in werking dan 1 januari 2021, terwijl het eerste klimaatplan al in 2019 gereed moet zijn. Wellicht dat voor de tussentijd de Crisis- en her-

85 Artikel 3.10 van de Omgevingswet (Stb. 2016, 156).

86 Zie ook het redactionele artikel van Valérie van 't Lam in *TO*: 'Integreren we in de toekomst ook wetgeving op het gebied van klimaat en energie?' in *TO* juni 2017, nr. 3, p. 99-101. Oratie Chris Backes, 'Law for a Circular Economy', 12 april 2017.

87 www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/voorstel-klimaatakkoord-genoege-potentieel-voor-doel-2030-maar-succes-hangt-af-van-keuzes. Zie voor het rapport van PBL: www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-analyse-van-het-voorstel-voor-hoofdlijnen-van-het-klimaatakkoord-3380.pdf.

88 *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, 10, p. 18-19.

89 *Kamerstukken II* 2018/19, 34534, 11.

90 *Kamerstukken II* 2017/18, 32813, 194.

stelwet soelaas kan bieden.⁹¹ Hoe een en ander er precies uit komt te zien, wordt einde dit jaar hopelijk duidelijk met de aanbidding van het definitieve Klimaatakkoord.

Ten slotte merken wij op dat de Klimaatwet reeds dienst doet als aanjaagfunctie in relatie tot het Klimaatakkoord. Hoewel reeds op 9 oktober een eerste behandeling van de Klimaatwet heeft plaatsgevonden in de Tweede Kamer,⁹² vindt naar verwachting begin 2019 een vervolgbehandeling plaats. Indien het Klimaatakkoord tegen die tijd nog niet positief is afgerond, valt te verwachten dat veel politieke partijen via de Klimaatwet bepaalde verplichtingen willen gaan afdwingen via het indienen van amendementen. Echter, daar hebben de nu betrokken partijen aan de klimaat-tafels geen invloed op. Met die vooruitblik zullen de partijen rondom de tafel nu (nog) meer gemotiveerd zijn om tot een positief akkoord te komen. Op die manier werkt de Klimaatwet reeds als politiek drukmiddel.

4. Wat is de betekenis van de Klimaatwet in andere Europese landen?

4.1 Klimaatwetten in de Europese Unie

Om de betekenis en toegevoegde waarde van de Nederlandse Klimaatwet goed in te kunnen schatten is het nuttig om een (korte) blik te werpen op andere Europese landen waar reeds een vergelijkbare "Klimaatwet" in werking is. De Klimaatwet van het Verenigd Koninkrijk (VK) kan ons het meest inzicht bieden, omdat daar de Klimaatwet dit jaar reeds tien jaar van kracht is.⁹³ Alvorens daar wat dieper op in te gaan, blikken wij eerst kort op de vormgeving van de vastgestelde Klimaatwetten in een aantal andere Europese landen waar een Klimaatwet is vastgesteld, zonder te beogen hier een volledig overzicht van deze wetten te kunnen geven: Denemarken (2014),⁹⁴ Finland (2015),⁹⁵ Frankrijk (2015),⁹⁶ Noorwegen (2017)⁹⁷ en Zweden (2018).^{98, 99}

De meeste van deze Klimaatwetten kennen een soortgelijke opbouw. De wetten stellen allen eindreductiedoelen vast voor 2050 ten opzichte van 1990, overeenkomstig de puntdoelen uit de Nederlandse Klimaatwet.¹⁰⁰ Het eindreductiedoel varieert tussen de 75% (Frankrijk) en een bandbreedte

van 80-95% in 2015 (Noorwegen), afhankelijk of de Klimaatwet voor of na het Akkoord van Parijs is opgesteld. In dit opzicht staat het hoofddoel van de Nederlandse Klimaatwet bovenaan met 95% in 2050. De enige uitzondering op het vaststellen van een bepaald reductiepercentage als einddoel voor 2050 is Denemarken, waar als algemeen doel een volledig hernieuwbare energievoorziening is ingesteld. In Finland kan het einddoel tussentijds worden bijgesteld, indien wetenschappelijke inzichten daartoe nopen. Niet elke wet kent (ondersteunende) tussendoelen. In Denemarken dient elke vijf jaar de tussendoelen te worden bepaald door de regering. Zweden kent een reductiedoel van 63% in 2030. Het VK kent zelfs meerdere tussendoelen: 51% in 2027 en 57% in 2032. Hoewel het oorspronkelijke wetsvoorstel in Nederland in 2016 en het voorstel voor een Klimaatwet in 2008 nog wel tussendoelen kenden,¹⁰¹ is dat in de recente Klimaatwet verzwakt naar een (flexibel) nevendoeel van 49% in 2030. In dat opzicht is de Nederlandse Klimaatwet dus minder vooruitstrevend.

Om de doelen te halen, stellen alle nationale Klimaatwetten een bepaalde beleids- en rapportageproces vast met vaste termijnen. Het verschilt per Klimaatwet hoe daarbinnen rekening wordt gehouden met verschillende aspecten. Een belangrijk aspect is het al bestaande Europese emissiehandel systeem (ETS) en de sectoren die daaronder vallen.¹⁰² Het idee achter het ETS is dat de sectoren waarop het ETS van toepassing is al vallen onder een integraal Europees systeem waarmee broeikasgassen (voldoende) worden gereduceerd, zodat daarvoor geen nationale additionele regelgeving nodig is. Tegelijkertijd bestaat er kritiek op de werking en effectiviteit van het ETS. Op 15 juli 2015 heeft de Commissie dan ook een (tweede) voorstel ingediend voor een ruimere herziening van de EU-regeling voor de emissiehandel.¹⁰³ In sommige van de Klimaatwetten wordt daarop ingespeeld en worden de ETS sectoren daarom meegenomen in de Klimaatwetten, zoals in Zweden en Noorwegen. Andere landen doen dat niet, zoals in Finland. Daar moet de regering elke tien jaar een breed plan formuleren dat elke regeringsperiode alleen voor de niet-ETS sectoren verder wordt bepaald. Ook zijn er tussenvormen te vinden, zoals in Denemarken. Het doel van Denemarken ziet op het bereiken van een volledig hernieuwbare energievoorziening waaronder alle energievormen vallen uit alle sectoren. De Nederlandse Klimaatwet hanteert een nationaal doel, aldus de toelichting, die zowel voor de ETS als niet-ETS sectoren geldt.¹⁰⁴ Blijkens de toelichting moet de hele economie immers in samenhang worden gezien als het gaat om nationale beleidsontwikkeling. Ten opzichte van de eerdere voor-

91 *Kamerstukken II 2017/18*, 35013, 1-3 (Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik).

92 *Kamerstukken II 2018/19*, 34534, 12.

93 www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents. Zie ook M.G.W.M. Peeters & N.M. van der Gijp, 'Motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet. Een rechtsvergelijkende verkenning', *STEM* publicatie 2010/7, hoofdstuk 3.

94 www.ym.fi/en-US/The_environment/Legislation_and_instructions/Climate_change_legislation.

95 www.efkm.dk/node/1266.

96 www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id.

97 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>.

98 www.government.se/articles/2017/06/the-climate-policy-framework/.

99 Zie ook dr. P.A. Boot, 'Ervaring met klimaatwetten in andere Europese landen', in het Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, 'Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden', p. 39-54.

100 Zie ook dr. P.A. Boot, 'Ervaring met klimaatwetten in andere Europese landen', in het Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, 'Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden', p. 41-42.

101 *Kamerstukken II 2016/17*, 34534, 6 (voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State), artikel 3.

102 Zie ook dr. P.A. Boot, 'Ervaring met klimaatwetten in andere Europese landen', in het Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, 'Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden', p. 42-43.

103 Voorstel tot herziening van de richtlijn inzake de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS) ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen - 2015/148 (COD).

104 *Kamerstukken II 2017/18*, 34534, 10 (nota van wijziging), p. 17.

stellen voor een Klimaatwet in 2008 en 2015, waar het ETS niet werd meegenomen, is dat een verschil. In dat opzicht is de Nederlandse Klimaatwet, vanuit klimaatperspectief, van toegevoegde waarde.

Een ander terugkerend element in de Klimaatwetten is de onafhankelijke klimaatcommissie. In elke klimaatwet wordt een onafhankelijke klimaatcommissie in het leven geroepen, ter advisering en monitoring van het hiervoor genoemde beleid. Er zit enige variatie in de benoeming van de commissie, of de commissie wel of geen eigen secretariaat heeft en waarover (en in welke mate) de regering de commissie om advies dient te vragen. In Denemarken bestaat de commissie uit vrijwel alleen wetenschappers, en worden ze voor een periode van vier jaar benoemd. De commissie heeft daar een secretariaat van acht onderzoekers. In Zweden bestaat de commissie ook vrijwel alleen uit wetenschappers, maar is zij ondergebracht bij een reeds bestaand instituut, Formas (de Zweedse Onderzoeksraad voor Duurzame Ontwikkeling). Hetzelfde geldt voor Noorwegen, waar de commissie is ondergebracht bij het al bestaande Noorse Milieu Agentschap. In Denemarken adviseert de commissie eenmaal per jaar diepgaand over een bepaald onderwerp. In Finland moeten daarentegen alle voornemens van de regering die het klimaat raken aan de commissie worden voorgelegd ter advisering.¹⁰⁵ Wanneer voorgaande met de Nederlandse Klimaatwet wordt vergeleken is het opvallend dat de "klimaatcommissie" als zodanig niet wordt benoemd in de wettekst. De wet bepaalt alleen dat de Afdeling ("de klimaatcommissie in aangepaste vorm") over de klimaatnota, het voortgangsrapport en het klimaatplan wordt gehoord. Dit betreft meer een adviserende en beschouwende rol, dan een monitorende rol. Die laatste (meer rapporterende) rol is gelegd bij het PBL, dat een wetenschappelijk instituut is en in dat opzicht meer aansluit bij de andere nationale klimaatcommissies. Bovendien zijn de andere nationale klimaatcommissies gelegd bij (bestaande) onderzoeksinstanties die specifieke kennis hebben op het gebied van milieu. Ook wat dat betreft lijkt het PBL een geschiktere instantie dan de Afdeling. Ten slotte vinden wij het in dat opzicht ook opvallend dat de regering niet eens verplicht is om te reageren op de advisering van de Afdeling, maar wel op de KEV van het PBL (middels de klimaatnota). Het gewicht van de nationale klimaatcommissie lijkt daardoor lichter dan in andere landen.

4.2 De Klimaatwet in het Verenigd Koninkrijk

De Klimaatwet in het VK is inmiddels tien jaar van kracht. De toegevoegde waarde van de wet in het algemeen (tot zover) kan daarom goed worden bestudeerd. Recent hebben *The Centre for Climate Change Economics and Policy* en *The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment* dan ook een rapport '10 years of the UK Climate Change

Act' gepubliceerd waarin deze vraag is onderzocht.¹⁰⁶ In het rapport worden een aantal politieke (minder juridische) punten genoemd waar de Klimaatwet tot zover een verschil heeft gemaakt, waarbij wij wijzen op twee punten die volgens ons ook relevant zouden kunnen zijn voor de toegevoegde waarde van een (aparte) Nederlandse Klimaatwet.

Het eerste punt is dat er in het VK een verbetering van het politieke debat over klimaatverandering is ontstaan, aldus het rapport. Dit zou komen onder meer door het ontwikkelen van een vaste routine voor het vastleggen van doelen, een parlementaire toetsing en rapportering, en het vastleggen van een basis van empirisch bewijs middels de rapporten van de Commissie voor Klimaatverandering (*Committee on Climate Change* – "CCC"). Een tweede punt is dat, aldus het rapport, door het vastleggen van een Klimaatwet een aanhoudende (ongewijzigde) klimaatovereenstemming is ontstaan met een brede consensus tussen diverse politieke partijen, waardoor het verschillende politieke en economische turbulentie (denk aan de Brexit) heeft doorstaan.¹⁰⁷ Het rapport wijst ook op de lessen voor andere landen die uit de tien jaar ervaring met de Climate Change Act kunnen worden getrokken. Een goede klimaatwet biedt, aldus het rapport, wettelijke doelstellingen, heldere taken en verantwoordelijkheden en duidelijkheid voor de lange termijn. Een sterk onafhankelijk orgaan is van cruciaal belang om te zorgen voor een consistente nakoming van het beleid en empirisch onderbouwde besluitvorming.

Overigens is het niet zo dat het rapport de werking van het Klimaatwet tot zover alleen bejubeld. Verbeteringen, dan wel hervormingen, worden nodig geacht om ervoor te zorgen dat het VK haar internationale klimaatverplichtingen nakomt. De verbeteringen zien vooral op het realiseren van meer actie (uitvoering) en het voorkomen van "backsliding" (verslapping). Voorbeeld van de hervormingen waarop het rapport meer specifiek wijst zijn bijvoorbeeld het financieel onafhankelijk maken van de CCC en het vastleggen van duidelijkere criteria zodat het gemakkelijker wordt om niet-naleving van de wet door de overheid te beboeten en te toetsen voor de rechter. In dit kader merken wij ook op dat het CCC niet positief was over het laatste plan van de regering dat was vastgesteld als reactie op de geadviseerde koolstofbudgetten door het CCC, de *Clean Growth Strategy*.¹⁰⁸ Het CCC oordeelde dat het plan onvoldoende concreet is om de doelen te behalen.¹⁰⁹ Het is dus helaas niet zo dat een nationale Klimaatwet met harde doelen betekent dat de regering altijd met een concreet maatregelenpakket komt waarmee

105 Zie ook dr. P.A. Boot, 'Ervaring met klimaatwetten in andere Europese landen', in het Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, 'Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden', p. 47-51.

106 Sam Fankhauser e.a., '10 Years of the UK Climate Change Act', Graham Institute on Climate Change and the Environment (London School of Economics and Political Science) en The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP), 2018.

107 Dit is ook een punt van toegevoegde waarde waar de Afdeling eerder op heeft gewezen in haar advisering bij het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2016/17, 34534, 5, p. 3).

108 UK Government, 'The Clean Growth Strategy. Leading the way to a low carbon future', presented to Parliament pursuant to Sections 12 and 14 of the Climate Change Act 2008, October 2017.

109 Committee on Climate Change, *Independent Assessment of UKs Clean Growth Strategy*, 2018.

de doelen daadwerkelijk kunnen worden gehaald. Wellicht dat in het genoemde rapport daarom ook wordt aanbevolen duidelijkere normen vast te leggen.

Als we met het voorgaande in het achterhoofd naar het Nederlandse voorstel kijken is dat een nationale klimaatwet in ieder geval van toegevoegde waarde kan zijn op het gebied van het sturen van het politieke debat en het vormgeven van langdurig beleid en een vaste routine van toetsing, rapportering en controle. Tegelijkertijd moet men erop bedacht zijn, hoewel vanzelfsprekend, dat het vaststellen van een dergelijke Klimaatwet niet betekent dat men achterover kan zitten. Daar moet men waken voor slechts een symbolische status van de wet. Daarnaast kan na bestudering van de lessen uit het VK ook enkele vraagtekens worden geplaatst bij de vormgeving van de Nederlandse Klimaatwet. In de eerste plaats kan worden afgevraagd of het onderbrengen van de Klimaatcommissie bij de Afdeling een zelfde gewicht heeft als het CCC in het VK, waarvoor in de aanbevelingen zelfs nog meer wordt aangestuurd op het versterken van de onafhankelijkheid van het orgaan. Ook geeft het rapport als aanbeveling mee om duidelijkere criteria vast te leggen, zodat voor de rechter een beroep kan worden gedaan op de Klimaatwet jegens de Staat. Dat is interessant, omdat de Nederlandse Klimaatwet dit expliciet beoogt te voorkomen door de doelen te formuleren als politieke (streef)doelen. Ten slotte geeft het rapport als waardevolle les mee dat een goede klimaatwet zorgt voor heldere taken en verantwoordelijkheden en dat het duidelijkheid biedt voor de lange termijn. Hoewel de Nederlandse Klimaatwet een stabiel kader beoogt te bieden dat zorgt voor langjarige zekerheid, kent de wet veel flexibiliteit toe aan de regering tot invulling en wijziging van de gestelde (streef)doelen. Het bevat veel open normen die door de regering elke vijf jaar (of eerder) kunnen worden gewijzigd. Wij betwijfelen of dit voor alle betrokken partijen (bedrijfsleven, maar ook burgers) daadwerkelijk de voldoende zekerheid biedt die zij nodig hebben om investeringen op de lange(re) termijn te nemen.

5. Conclusie: heeft de Klimaatwet toegevoegde waarde?

Wij betwijfelen of de nationale Klimaatwet juridisch gezien toegevoegde waarde heeft naast de al in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en het Klimaatakkoord. Wij verwachten dat de toegevoegde waarde vooral politiek van aard zal zijn, hetgeen onzes inziens ook waardevol zal zijn.

Met de Klimaatwet beoogt de regering “een stabiel kader (te) bieden (...) dat aan alle partijen in de samenleving langjarige zekerheid geeft”.¹¹⁰ Enerzijds wordt dit inderdaad geboden doordat de Klimaatwet een nationaal kader biedt waarmee de regering wordt gedwongen om klimaatbeleid te realiseren en over de voortgang hiervan te rapporteren. Het biedt een wettelijke regeling die voor opeenvolgende kabinetten “bindend” (hetgeen geleet op vage normering en

flexibiliteit meevalt, zie hierna) is en slechts kan worden gewijzigd nadat openbaar debat heeft plaatsgevonden in beide Kamers. Op die manier laat Nederland zien dat zij haar verplichtingen conform mondiaal en Europees beleid (al dan niet voor de politiek) serieus neemt. Ook denken wij dat de Klimaatwet een aanjaagfunctie kan hebben voor het versterken van klimaatdoelstellingen in beleid en regelgeving die door het Rijk, de provincies en gemeenten straks moet worden vastgelegd op basis van de Omgevingswet.

Anderzijds kent de Klimaatwet veel flexibiliteit toe aan de regering tot invulling en wijziging van de gestelde (streef)doelen. Het bevat veel open normen die door de regering elke vijf jaar (of eerder) kunnen worden gewijzigd. Voor alle betrokken partijen (bedrijfsleven, maar ook burgers) biedt de Klimaatwet onzes inziens niet voldoende zekerheid om investeringen op de lange(re) termijn te nemen dan wel om verzekerd te zijn van het behalen van de gestelde doelen. Ook moet worden afgewacht op welke manier de Kamers de regering ter verantwoording zullen roepen, de Afdeling en het PBL hun rol als waakhonden zullen vervullen en overige relevante partijen daadwerkelijk overleg zullen voeren met de minister. Ook moet nog worden gezien op welke manier de regering daar vervolgens uitvoering aan zal geven. Een en ander zal zich uitwijzen als in 2019 het eerste klimaatplan vorm krijgt. Wij merken op dat heldere taken en verantwoordelijkheden en duidelijkheid op de lange termijn ook in het rapport in het VK als concrete aanbeveling aan andere landen wordt meegegeven. Vanuit dit perspectief vinden wij het een gemiste kans dat niet uitgebreid is beoordeeld of de Omgevingswet en onderliggende amvb's had kunnen worden verruimd tot (ook zijnde) een Klimaatwet.

De concreet te nemen (klimaat)maatregelen zullen – naar wij hopen – worden opgenomen in het Klimaatakkoord. Vooralsnog zijn de resultaten ten aanzien daarvan nog niet hoopvol. Zo heeft de industrietafel de hoogste opgave, maar is die tafel nog niet tot overeenstemming gekomen.

Omdat de Omgevingswet ziet op de regulering van de fysieke leefomgeving, zal met de (toepassing van de) Omgevingswet kunnen worden bijgedragen aan het bereiken van de klimaatdoelen. De Omgevingswet bevat onzes inziens in elk geval instrumenten die daaraan kunnen bijdragen, zoals omgevingswaarden en omgevingsvisies. Ook bevatten de amvb's reeds enkele regels die zien op het klimaat, zoals de verplichting om energiebesparende maatregelen te nemen. Zoals ook de regering onzes inziens terecht heeft gesignaleerd, zullen de amvb's echter nog wel moeten worden aangevuld gelet op energietransitie en klimaat, zodat het ook in het systematiek van de Omgevingswet een nadrukkelijke plek krijgt en meegenomen kan worden in de afweging die door bestuursorganen gemaakt zal moeten worden. Klimaat en energietransitie heeft thans nauwelijks een expliciete plaats in het huidige instrumentarium. Het risico dat wij zien is dat er vooralsnog niet een duidelijk toetsingskader is voor energietransitie en klimaat. Voor bedrijven die energietransitie moeten bewerkstelligen, overheden en voor derden is

¹¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34534, 10 (nota van wijziging), p. 4.

daardoor niet duidelijk wat mag en kan worden gevraagd in dat verband. Voorts kunnen wij ons voorstellen dat er voor bepaalde te nemen maatregelen, zoals de afvang en opslag van CO₂ (CCS), aanvullende regelgeving nodig is. Voor zover die maatregelen niet op de (thans door de initiatiefnemers strikte interpretatie van de) fysieke leefomgeving zien, zal die regelgeving niet in de Omgevingswet opgaan. De wetgever zou onzes inziens moeten heroverwegen of de Omgevingswet niet een breder bereik zou moeten hebben. Met de komst van de Klimaatwet naast onder meer het Klimaatakkoord en de Omgevingswet, waarmee juist integratie van regelgeving werd beoogd, moet onzes inziens namelijk worden gewaakt voor een complexiteit aan klimaatkaders waar partijen rekening mee moeten houden.¹¹¹

Kortom: hoewel de Klimaatwet juridisch gezien naar wij verwachten weinig tot geen toegevoegde waarde zal hebben, verwachten wij wel dat de wet een belangrijke (politieke) aanjaagfunctie zal hebben. Een dergelijke toegevoegde waarde van de Klimaatwet zou ook overeenkomen met de waarde die vergelijkbare wetten in andere EU-landen hebben.

111 Zie ook Ch.W. Backes, 'De kleur van de Omgevingswet', *TO* 2017, p. 68-74.