

Emissiereductie in Nederland: zicht op de doelstellingen, participatie en Omgevingswet

Verslag van een VMR-UU-bijeenkomst

M en R 2022/16

Inleiding

Op 1 december organiseerden de Vereniging voor Milieurecht en de Universiteit Utrecht een themamiddag over 'Emissiereductie in Nederland: zicht op de doelstellingen, participatie en de Omgevingswet'. De bijdragen van de zes inleiders gaven een overzicht van de huidige stand van zaken van de emissieproblematiek, de Europese aanpak, Regionale energiestrategieën en participatie, relevante ontwikkelingen in de Omgevingswet, de toezichthoudende rol van de Autoriteit Consument en Markt en tot slot de mogelijkheden en belemmeringen bij verduurzaming van de warmtevoorziening in Amsterdam.

In dit verslag volgt een korte terugblik op de zes presentaties die deze middag zijn gegeven.

Detlef van Vuuren² – Schets van de emissieproblematiek. Wat staat ons te doen en waarom?

In het akkoord van Parijs is het doel vastgelegd om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden en te streven naar een opwarming van maximaal 1,5 graden. Om te berekenen hoe deze doelstelling concreet kan worden behaald, worden computermodellen gebruikt. Detlef van Vuuren toont het publiek hoe deze modellen werken, welke conclusies hieruit afgeleid kunnen worden en wat deze betekenen voor de praktijk.

Uit de computermodellen volgt de opkomende consensus dat aan 'Parijs' kan worden voldaan, wanneer CO₂-emissies rond 2050 op nul uitkomen. Het binnen dertig jaar reduceren van de emissies naar nul vormt een enorme uitdaging, maar is niet onmogelijk. Van Vuuren tekent hier wel bij aan dat de huidige ambities van staten nog niet genoeg zijn om aan de 2-gradendoelstelling te kunnen voldoen. Er moet dus een schepje bovenop. De verdeling van het resterende CO₂-budget tussen staten is bovendien reden voor politieke discussie. Historisch gezien hebben ontwikkelde landen voor een groot deel van de emissies gezorgd. Wellicht is het daarom rechtvaardig dat deze landen nu ook voor de meeste reductie zorgen, en ontwikkelingslanden enigszins

ontzien. Tegelijkertijd zorgen op dit moment juist ontwikkelingslanden voor de meeste uitstoot en kunnen zij vaak ook goedkoper reduceren. Dit dilemma vormt een probleem in de onderhandelingen.

Van Vuuren besluit zijn presentatie met de stelling dat we op een uniek moment in de tijd staan. Het CO₂-budget is vrijwel op, terwijl de emissies nog hoog zijn. Tegelijkertijd zijn er technologische doorbraken, zoals de elektrische auto en goedkope hernieuwbare energie; formuleren landen ambitieuze langetermijndoelen en spelen ook financiële instellingen een steeds sterkere rol in het klimaatbeleid. Deze ontwikkelingen stemmen Van Vuuren nog enigszins hoopvol.

Marjan Peeters³ – Wat komt er voor het bereiken van klimaatneutraliteit op ons af vanuit Europa?

De Europese Unie is zeer actief in het ontwikkelen van klimaatregelgeving, met name op het gebied van emissiereductie. In haar presentatie beschouwt Marjan Peeters het regelpakket in vogelvlucht.

Peeters bespreekt onder andere de Europese Klimaatwet. In deze wet is vastgelegd dat de Europese Unie uiterlijk in 2050 geheel klimaatneutraal moet zijn. In 2030 moet bovendien al sprake zijn van 55% nettoreductie. Om deze doelen te monitoren, is gekozen voor een *governance*-benadering in aanvulling op andere wettelijke instrumenten. Deze benadering houdt in dat lidstaten een plan maken, waarna de Europese Commissie het plan beoordeelt en zo nodig aanwijzingen geeft. Deze aanwijzingen zijn niet juridisch bindend, maar kunnen volgens Peeters mogelijk van betekenis zijn in de nationale rechtspraak.

De Klimaatwet vormt geen eindstation. Momenteel loopt de Europese *'legislative train'* om tal van maatregelen aan te passen of te introduceren. De Europese Commissie heeft met het oog op de doelen uit de Klimaatwet het *'Fit for 55'-plan* vastgesteld, waarmee in een forse uitbreiding van het EU-instrumentarium wordt voorzien. Peeters noemt de inspanningen van de Unie indrukwekkend, maar stelt zich ook vragen op het gebied van uitvoerbaarheid.

Aan het einde van haar presentatie maakt Peeters nog een korte uitstap naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook hier vinden ontwikkelingen plaats rond

1 Jacobine Buitenhuis is advocaat bij Pels Rijcken. Zij specialiseert zich in het omgevingsrecht.

2 Detlef van Vuuren is werkzaam als senior researcher bij het Planbureau voor de Leefomgeving bij de sector Klimaat, Lucht en Energie en als hoogleraar integrale analyse van mondiale milieuproblemen bij de Universiteit Utrecht.

3 Marjan Peeters is hoogleraar Milieubeleid en recht aan de Universiteit Maastricht.

emissiereductie. Peeters geeft als voorbeeld de zaak 'Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States', waarin jongeren klagen dat Europese staten hun mensenrechten schaden, vanwege een te zwakke klimaatambitie.

Sanne Akerboom⁴ – Regionale Energie Strategieën en participatie

Sanne Akerboom presenteert over de Regionale Energie Strategie (RES) en participatie. Zij legt uit dat de RES is geboren vanuit het idee burgers meer te laten participeren in de planning van hernieuwbare energieprojecten op land. Reden genoeg om te onderzoeken hoe participatie vorm krijgt in de huidige RES'en.

Akerboom merkt eerst op waar een goede participatie nu eigenlijk aan moet voldoen. In de eerste plaats is vroegtijdigheid van belang. Daarnaast moeten stakeholders kunnen beschikken over duidelijke en toegankelijke informatie. Ook is het belangrijk dat de resultaten van de participatie duidelijk worden teruggekoppeld. Tot slot is relevant dat de participanten een brede afspiegeling van de bevolking vormen.

Met het voorgaande in het achterhoofd heeft Akerboom voor drie RES'en beoordeeld hoe de participatie is verlopen. Het gaat om de RES'en van Zeeland, Alblasterwaard en Foodvalley.

Wat Akerboom onder meer opvalt, is dat de terugkoppeling van het participatieproces in de RES over het algemeen vrij minimaal is. Dit maakt het lastig te beoordelen hoe het proces is verlopen. De minimale terugkoppeling brengt volgens Akerboom ook risico's voor het vervolgproces met zich mee. Zo is het onduidelijk hoe de RES zich verhoudt tot de vervolgketen van besluitvorming. Het ligt zo voor de hand dat omwonenden in een latere fase van de besluitvorming terug zullen komen op keuzes die eigenlijk al in de RES zijn gemaakt, en de legitimiteit van het RES-proces in twijfel trekken.

Akerboom sluit af met de conclusie dat de tijd zal leren of de RES leidt tot meer weerstand of juist meer acceptatie van hernieuwbare energieprojecten op land. Dit zal bovendien per regio verschillen. Akerboom beveelt aan de vinger per regio nauwlettend aan de pols te houden.

Lianne Barnhoorn⁵ – Energietransitie in de Omgevingswet

In haar presentatie legt Lianne Barnhoorn uit dat de afspraken uit de RES in beginsel geen bindende doorwerking hebben en daarom moeten worden uitgewerkt in

omgevingsrechtelijke instrumenten. Barnhoorn bespreekt welke instrumenten de toekomstige Omgevingswet hiertoe biedt.

Barnhoorn spreekt over de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de instructieregel, en staat uitgebreid stil bij de omgevingswaarde. Het is een interessante vraag of het mogelijk is om realisatie van (een deel van) het RES-aanbod als omgevingswaarde op te nemen. Een omgevingswaarde kan een nuttige stok achter de deur van de energietransitie vormen. Aan een omgevingswaarde is een monitoringsplicht verbonden en als blijkt dat de waarde niet zal worden gehaald, moet een programma worden vastgesteld.

Barnhoorn merkt op dat goed moet worden nagedacht over de motivering van de omgevingswaarde. Allereerst moet worden gemotiveerd dat de omgevingswaarde betrekking heeft op één van de in artikel 2.9, lid 2, Omgevingswet genoemde thema's. Wellicht kan een RES-aanbod met een creatieve motivering vallen onder het in artikel 2.9, lid 2, sub a, genoemde thema 'de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving'. Daarnaast blijkt uit de wetsgeschiedenis dat een omgevingswaarde 'doelmatig' moet zijn. Dit wil zeggen dat het bestuursorgaan invloed moet hebben op het behalen van de omgevingswaarde. Gemotiveerd zou kunnen worden dat bestuursorganen de realisatie van het RES-aanbod kunnen faciliteren, stimuleren en mogelijk ook zelf realiseren.

Barnhoorn besluit met de conclusie dat de Omgevingswet zeker kansen biedt om de energietransitie te versnellen. Zij onderstreept daarbij wel, dat een actieve houding van ons allemaal nodig blijft.

Peter van Asperen⁶ – De toezichthoudende rol van de ACM bij de warmtetransitie

Peter van Asperen geeft een presentatie over de toezichthoudende rol van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) bij de warmtetransitie. Van Asperen gaat hierbij vooral in op de rol die de ACM zal hebben onder de toekomstige Wet collectieve warmtevoorziening (WCW).

Het doel van de WCW maakt Van Asperen visueel door de warmteketen te laten zien. Deze begint bij de warmtebron, dan volgt de leverancier (het warmtebedrijf; een monopolist) en helemaal aan het einde van de keten bevindt zich de gebruiker van de warmte. Deze gebruiker heeft een grote afhankelijkheid van zijn leverancier om bijvoorbeeld warm te kunnen douchen. Het doel van de WCW is het beschermen van de gebonden afnemer.

Hiertoe bevat de WCW verschillende toezichtinstrumenten. De regie ligt hierbij bij de gemeente. De gemeente beslist waar het warmtenet komt, selecteert het warmtebedrijf en

4 Sanne Akerboom is universitair docent Regulering en Governance van de Energietransitie aan het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, faculteit van Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

5 Lianne Barnhoorn is senior advocaat bij Pels Rijcken. Zij is gespecialiseerd in de energietransitie en het omgevingsrecht.

6 Peter van Asperen is senior jurist en programmacoördinator Warmte bij de Autoriteit Consument & Markt.

heeft ook de bevoegdheid om een aanwijzingsbesluit eventueel in te trekken.

Naast de gemeente heeft ook de ACM een rol in het toezicht. Zo toetst de ACM het warmtebedrijf voorafgaand aan het aanwijzingsbesluit van de gemeente en geeft als het ware een 'toegangskaartje' af. Daarnaast heeft de ACM een rol in het monitoren van de naleving van wet- en regelgeving en bij het vaststellen van tarieven. Daarnaast zullen in de WCW ook normen voor duurzaamheid worden neergelegd, waaronder CO₂-doelstellingen voor warmtebedrijven. Ook op het behalen van deze doelstellingen zal de ACM toezicht houden.

De WCW zal, kortom, kansen bieden aan de energietransitie. De wet is er echter nog niet. Van Asperen beveelt aan in de tussentijd te blijven zoeken naar wat binnen de huidige wettelijke kaders al kan worden bewerkstelligd.

Mimi Eelman⁷ – Mogelijkheden en belemmeringen bij verduurzaming van de warmtevoorziening bij bestaande bouw en nieuwbouw in grote steden – casus Amsterdam

Mimi Eelman presenteert over de energietransitie in Amsterdam. Zij begint haar verhaal met een korte opsomming van de grote opgave waarvoor Amsterdam zich de komende jaren gesteld ziet. Deze opgave bestaat onder meer uit het verduurzamen van de stadswarmtenetten, een verzwaring van het elektriciteitsnet en de realisatie van een aardgasvrij Amsterdam in 2040.

Eelman vertelt dat het nog elke dag een zoektocht is naar geschikte juridische instrumenten om de energietransitie in de stad mee aan te jagen. Omdat de Amsterdamse bodem zeer geschikt is voor bodemenergie, wordt in Amsterdam bijvoorbeeld gebruik gemaakt van bodemenergieplannen. In deze plannen wordt afgesproken hoe wordt omgegaan met de benutting en verdeling van bodemenergie.

Hoewel aan een bodemenergieplan bindende kracht kan worden toegekend, laat de Amsterdamse praktijk zien dat dit niet per se hoeft. De overheid kan ook een faciliterende rol overwegen. Amsterdam doet dit bijvoorbeeld door wel een bodemenergieplan op te stellen, maar daaraan geen formeel juridische werking toe te kennen. In plaats daarvan reikt de gemeente het plan uit aan de ontwikkelaars in het gebied, met de vraag of zij niet eens om de tafel moeten om te bekijken of het voordelig is om afspraken te maken. Dit werkt goed.

Aan het einde van haar presentatie geeft Eelman nog een paar lessen mee die Amsterdam in de praktijk heeft geleerd. Een belangrijke les is om als overheid altijd open te blijven

staan voor kritiek van de gemeenschap. Alleen zo blijft de overheid scherp en wordt zij voortdurend gedwongen op haar eigen handelen te reflecteren.

Afronding

Na de zes presentaties volgde een plenair debat, waarin sprekers en publiek met elkaar in discussie gingen en de thema's van de verschillende presentaties samenkwamen. Het seintje van de moderators dat het tijd was om af te ronden, werd met tegenzin ontvangen. Dit was een goed teken.

De studiemiddag was leerzaam en inspirerend, met dank aan het enthousiasme van de sprekers en de actieve participatie van de deelnemers thuis en in de zaal. Speciale dank gaat uit naar de organisatie voor en achter de schermen en naar moderators Chris Backes, Herman Kasper Gilissen en Edward Brans. Hun inspanningen om zowel het publiek thuis als in de zaal bij de discussie te betrekken, maakten het hybride model tot een succes.

⁷ Mimi Eelman is kwartiermaker energietransitie bij de gemeente Amsterdam.