

Naar een CO₂-arme energievoorziening

Benut het potentieel van de Omgevingswet!

Erik Visser¹

De klimaatopgave vergt een transitie naar een CO₂-arme energievoorziening in 2050. De Omgevingswet kan hierin een belangrijke rol vervullen en is daartoe zelfs meer geschikt dan het voorstel voor een klimaatwet dat hiervoor werd geschreven. In dit artikel wordt voorgesteld om de CO₂-reductiedoelstellingen van het wetsvoorstel Klimaatwet uit te werken in de Omgevingswet. Complementair wordt een *verplichting* voorgesteld om bij de vaststelling van een omgevingsplan rekening te houden met het belang van een CO₂-arme energievoorziening. Deze voorstellen maken het mogelijk om meer *bottom-up* tot maatschappelijk aanvaardbare oplossingen te komen en leggen de primaire verantwoordelijkheid op het niveau waar de afwegingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving met name zullen plaatsvinden, te weten bij de decentrale overheden.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De klimaatopgave vergt een transitie naar een CO₂-arme energievoorziening in 2050. Dat is een van de grootste en meest ingrijpende uitdagingen van de komende decennia en heeft een groot effect op de fysieke leefomgeving. Eind 2015 is in Parijs een klimaatakkoord gesloten en heeft de Rechtbank Den Haag het *Urgenda-vonnis*² gewezen. In het vonnis wordt geoordeeld dat het huidige beleid onvoldoende is om de klimaatdoelstellingen te halen. Deze gebeurtenissen dwingen de Nederlandse overheid tot meer actie om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. Het onlangs ingediende wetsvoorstel Klimaatwet³ geeft gedeeltelijk invulling aan de geconstateerde *policy gap*.

Ik vraag mij echter af of een aparte Klimaatwet wenselijk is omdat de (decentrale) verantwoordelijkheid voor een CO₂-arme energievoorziening daarin niet wordt vastgelegd, terwijl voornamelijk op dat niveau de afwegingen zullen plaatsvinden met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Naar mijn mening kan de onlangs vastgestelde Omgevingswet hierin wél een belangrijke rol vervullen. Ook de doelstellingen van het wetsvoorstel Klimaatwet kunnen daarin zo nodig opgenomen worden. Dat betekent wel dat de Omgevingswet op bepaalde onderdelen aangepast moet worden om het potentieel daarvan te benutten, bijvoorbeeld via een Aanvullingswet klimaat. In

dit artikel doe ik een voorstel daartoe. Daarnaast is het belangrijk dat ook andere regelgeving wordt gewijzigd om bijvoorbeeld te voorkomen dat netbeheerders verplicht gebouwen moeten aansluiten op het gasnet. Deze aansluitverplichting uit de Gaswet belemmert namelijk de overschakeling naar een CO₂-arme gebouwde omgeving.

Opbouw

De opbouw van dit artikel is als volgt. Allereerst beschrijf ik in hoofdstuk 2 het stelsel van de Omgevingswet, meer in het bijzonder de beleidscyclus en het instrumentarium van de Omgevingswet. Uit deze beschrijving zal volgen dat de Omgevingswet geschikt is voor de realisatie van een CO₂-arme energievoorziening. Vervolgens laat ik in hoofdstuk 3 zien dat het instrumentarium van de Omgevingswet ingezet kan worden om de CO₂-reductiedoelen van het wetsvoorstel Klimaatwet te bereiken. In hoofdstuk 4 doe ik een voorstel om te borgen dat gemeenten het belang van een CO₂-arme energievoorziening verplicht meenemen bij de vaststelling van het omgevingsplan. Tot slot geef ik ter overweging nog enkele aandachtspunten voor andere regelgeving mee, zoals de Elektriciteits- en Gaswet.

2. De Omgevingswet

De Omgevingswet⁴ stelt regels voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. In artikel 1.3

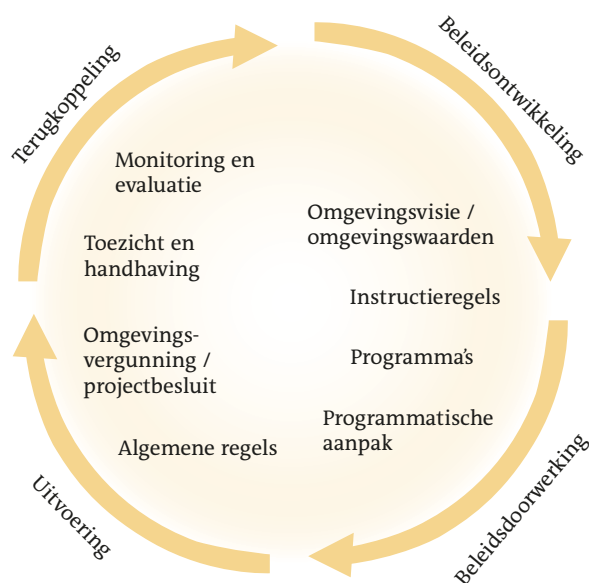
Omgevingswet is de doelstelling van de wet vastgelegd, kort gezegd: duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet benadrukt de samenhang in de fysieke leefomgeving en biedt het instrumentarium hiervoor. De opdracht voor die integrale benadering is opgenomen in artikel 2.1 lid 2 Omgevingswet.

2.1. Beleidscyclus

De Omgevingswet introduceert voor de integrale benadering een beleidscyclus waarin continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat (zie figuur 1). Voor het borgen van kwaliteit introduceert de Omgevingswet omgevingswaarden en instructieregels. Omgevingswaarden zijn kwantitatieve eisen voor bijvoorbeeld lucht- en waterkwaliteit. Overheden zijn verplicht om de omgevingswaarde te realiseren. Alle activiteiten die in het gebied plaatsvinden waar de omgevingswaarde

De Omgevingswet benadrukt de samenhang in de fysieke leefomgeving en biedt het instrumentarium hiervoor

betrekking op heeft, moeten hieraan getoetst worden. Als uit monitoring blijkt dat de omgevingswaarde niet wordt gehaald, dan geldt de verplichting om een programma vast te stellen. In het programma moeten maatregelen worden opgenomen die verzekeren dat op een bepaald tijdstip aan de verplichtingen wordt voldaan. Door deze aanpak blijft ontwikkeling mogelijk, maar wordt tegelijkertijd actief gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit wordt een adaptieve of programmatische aanpak genoemd.



Figuur 1: Beleidscyclus⁵

2.2. Instrumentarium

Met het oog op de beleidscyclus wordt er ook een aantal kerninstrumenten gegeven die aansluiten bij de verschillende fases van de beleidscyclus (zie figuur 2 op de volgende pagina). De omgevingsvisie en het programma zijn instrumenten voor beleidsontwikkeling. In de omgevingsvisie worden op een samenhangende wijze langetermijndoelen geformuleerd. Dit beleid werkt door via omgevingswaarden, instructies en instructieregels en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen. Deze beleidsdoorwerking bindt overheden. Het beleid moet uiteindelijk dwingend genormeerd worden in algemene regels voor initiatiefnemers. Daar kunnen ook vergunningplichten in opgenomen worden. Die algemene regels staan in het gemeentelijke omgevingsplan, de omgevingsverordening van de provincie en de waterschapsverordening. Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. In het omgevingsplan kan een samenhangende benadering worden bewerkstelligd, omdat het op lokaal niveau de regels van diverse overheden en over verschillende taken en bevoegdheden bij elkaar brengt. De centrale norm hiervoor is 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Concrete initiatieven moeten getoetst worden aan het omgevingsplan. In bepaalde gevallen is daar nog een toestemmingsbesluit voor nodig. Dat kan een vergunning zijn of een projectbesluit.⁶

2.3. De Omgevingswet als instrument voor de energietransitie?

De Afdeling wetgevingsadvisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State), het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: het Pbl) en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (hierna: de Rli) zijn in het algemeen positief over de Omgevingswet maar hebben ook vraagtekens bij de rol van de Omgevingswet in de energietransitie. Zo stelt de Raad van State dat met het nieuwe stelsel 'nieuwe opgaven, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Energieakkoord, sneller en beter kunnen worden opgepakt, onder meer door een samenhangende benadering en door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten'.⁷ Tegelijkertijd stelt hij dat het 'onduidelijk is of de maatschappelijke doelen van de wet wel bereikt worden, doordat er alleen een verplichting is opgenomen tot het vaststellen van bepaalde omgevingswaarden'.⁸ Zo stellen omgevingswaarden gesteld voor het tegengaan van klimaatverandering en kan dus terecht de vraag gesteld worden of de maatschappelijke doelen van de wet wel worden bereikt. Deze

Auteur

1. E. Visser LL.M., BA werkt bij AT Osborne Legal en adviseert overheden over strategische en juridische vraagstukken rondom omgevingsrecht en energietransitie. Hij bedankt Roel Sillevius Smitt (student-medewerker AT Osborne Legal) voor zijn voorbereidende werk.

Noten

2. Rb. Den Haag 24 juni 2015,

ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

3. Kamerstukken II 2016/17, 34534, 1-3.

4. Stb. 2016, 156.

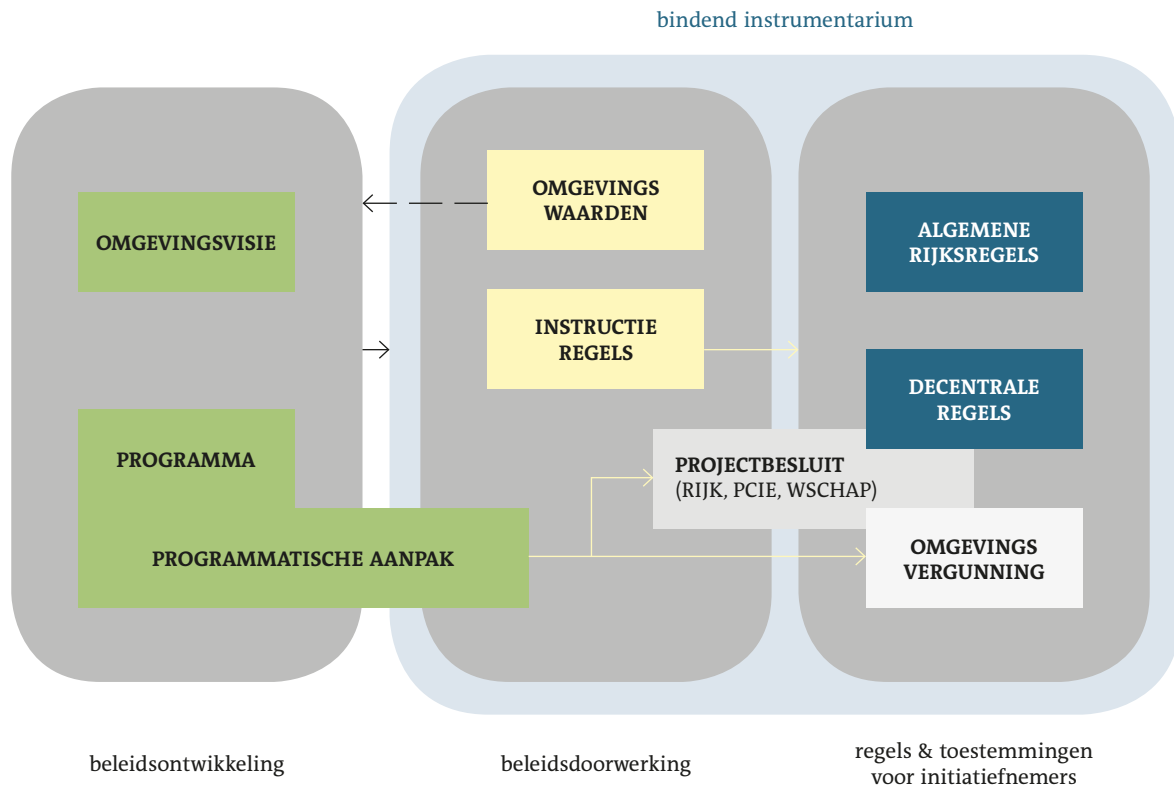
5. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 22.

6. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 51 e.v.

7. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4, p. 4.

8. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4, p. 15 en 16.

GLOBALE TYPERING INSTRUMENTEN OMGEVINGSWET

Figuur 2: Beleidsinstrumenten⁹

positieve maar kritische houding heeft het Pbl ook in haar rapport 'Opties voor energie- en klimaatbeleid' (2016).¹⁰ Een nadeel dat het Pbl ziet, is dat het initiatief bij de overheid blijft liggen, en dat initiatieven uit de samenleving daardoor moeilijker doorgang zullen vinden.¹¹ Ook de Rli heeft vraagtekens over de rol van de Omgevingswet voor de energietransitie. Zo vraagt zij zich in haar rapport 'Rijk zonder CO₂' (2015)¹² af welke rol de Omgevingswet kan spelen in de energietransitie en wat de rol van de overheid daarbij moet zijn.¹³ Desondanks acht zij het stelsel van de Omgevingswet daarvoor wel goed geschikt, meer in het bijzonder de hierboven beschreven adaptieve aanpak en de focus op de lange termijn in omgevingsvisies.

In het volgende hoofdstuk laat ik zien dat de CO₂-reductiedoelen van het wetsvoorstel Klimaatwet als omgevingswaarden in de Omgevingswet geïntegreerd kunnen worden. In het vierde hoofdstuk doe ik een voorstel om het belang van de energietransitie bij de vaststelling van het omgevingsplan in de Omgevingswet te verankeren. Hiermee kan invulling worden gegeven aan de hierboven genoemde bezwaren van het Pbl, de Rli en de RvS.

3. Wetsvoorstel Klimaatwet

Op 12 september 2016 hebben de Tweede Kamerleden Klaver en Samsom het wetsvoorstel Klimaatwet ingediend.¹⁴ In de kern regelt dit initiatief het verplicht periodiek vaststellen van koolstofbudgetten per sector om de CO₂-uitstoot te reduceren. 'Het behalen hiervan wordt vormgegeven door middel van een vijfjaarlijks

klimaatplan en een jaarlijkse klimaatbegroting met bijbehorende verantwoording aan het parlement via een klimaatjaarverslag'.¹⁵ In het klimaatplan zijn de broeikasgasemissies opgesplitst in de voor energie en klimaatemissies belangrijkste sectoren: de sectoren energievoorziening, gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, landbouw en industrie.

3.1. Reflectie

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de Omgevingswet dé wet is die integraal de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van activiteiten reguleert. Alle bestaande wetten die momenteel nog niet zijn opgenomen in de Omgevingswet, worden alsnog via zogeheten Aanvullingswetten opgenomen in de Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn de Aanvullingswetten grondeigendom, bodem, geluid en natuur. Ook de bepalingen in de Wet milieubeheer over emissiehandel worden op termijn geïntegreerd in de Omgevingswet. Een Aanvullingswet klimaat ligt daarom meer voor de hand dan een aparte klimaatwet.

De contouren van het energiebeleid voor de periode na 2023 zijn in het Energierapport (2016)¹⁶ vastgelegd en uitgewerkt in de onlangs verschenen Energieagenda (2016).¹⁷ Een groot verschil met het Energieakkoord is dat in het beleid een einddoel wordt geformuleerd, en niet de weg ernaar toe. Het bepalen van die route wordt primair aan decentrale overheden overgelaten. Zo staan niet langer energiebronnen of sectoren centraal, maar energiefuncties.¹⁸ Het is de vraag of het wetsvoorstel Klimaatwet een geschikte uitwerking van dit beleid is. Ik

De CO₂-reductiedoelen zijn sectoraal geformuleerd, en daarmee worden decentrale overheden niet uitgedaagd om over integrale gebiedsoplossingen na te denken

denk van niet om twee redenen. De eerste reden is dat in het wetsvoorstel juist de decentrale verantwoordelijkheid niet naar voren komt omdat het vooral centraal is ingegeven. De andere reden is dat de CO₂-reductiedoelen sectoraal zijn geformuleerd, en daarmee decentrale overheden niet worden uitgedaagd om over integrale gebiedsoplossingen na te denken. Voor een structurele omschakeling naar een (decentrale) CO₂-arme energievoorziening is dat wel van belang. In het volgende hoofdstuk doe ik een voorstel die het omgevingsplan daarin kan vervullen.

3.2. CO₂-reductiedoelen in de Omgevingswet

Het CO₂-reductiedoel van het wetsvoorstel Klimaatwet kan worden uitgewerkt in de Omgevingswet. Zo kan het voorgestelde 'klimaatplan' worden vervangen door een omgevingsvisie en het jaarverslag door een monitoringsrapportage uit hoofdstuk 20 van de Omgevingswet. Het geïntroduceerde CO₂-plafond kan worden vormgegeven middels omgevingswaarden. Meer specifiek betekent dit dat aan artikel 2.15 lid 1 aanhef van de Omgevingswet moet worden toegevoegd dat omgevingswaarden (kunnen) worden gesteld met het oog op 'het tegengaan van klimaatverandering'. Bovendien kan dan onder sub a geëxpliciteerd worden dat die omgevingswaarden zien op koolstofdioxide. Die omgevingswaarde kan periodiek aangepast worden via wijziging van de regelgeving. Een maatschappelijke (internet)consultatie kan daaraan vooraf gaan. Het opnemen van een omgevingswaarde vergt wel dat het bevoegd gezag dat de omgevingswaarde in acht moet nemen, de bevoegdheid krijgt om activiteiten die het behalen van die waarde belemmeren, moet kunnen weigeren of onder strenge voorwaarden moet kunnen toestaan. Dat betekent dat beoordelingsregels toegevoegd moeten worden aan hoofdstuk 5 van de Omgevingswet. Indien daarnaast uit de monitoringsrapportage blijkt dat niet binnen de gestelde termijn aan de omgevingswaarde is voldaan, dient een programma opgesteld te worden dat gericht is op het behalen van die omgevingswaarde.¹⁹ Op die manier kunnen de doelstellingen van het wetsvoorstel Klimaatwet uitgewerkt worden in de Omgevingswet.

4. Het omgevingsplan als energie- en warmteplan

De maatregelen die genomen moeten worden op weg naar een CO₂-arme energievoorziening zijn gebiedsafhanke-lijk. Zo kan in het ene gebied veel geothermie aanwezig zijn, terwijl dat in een ander gebied niet zo is maar wel voldoende kwalitatieve restwarmte vanuit de industrie benut kan worden voor de warmtevoorziening van gebouwen en woningen. Daarom kan op 'lokaal en regionaal niveau het best worden bezien welke besparingsmogelijkheden en duurzame alternatieven, geschikt zijn om in de warmtevraag te voorzien. Dit geldt ook voor het tempo waarin de transitie lokaal het best vorm kan krijgen. De gemeente legt dit vast in het omgevingsplan dat daarmee ook fungeert als lokaal energie- en warmteplan. Hiermee geeft de gemeente aan op welke wijze, in welk tempo en met welke instrumenten de verduurzaming vorm krijgt'.²⁰

In mijn ogen is het omgevingsplan daarom het meest geschikte instrument voor het opnemen van regels voor het bevorderen van een CO₂-arme energievoorziening. Die wijze van regulering is in overeenstemming met een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet, namelijk 'decentraal, tenzij'. In de huidige Omgevingswet is echter nog niet expliciet vastgelegd dat gemeenten het belang van een CO₂-arme energievoorziening *moeten* meenemen bij het vaststellen van het omgevingsplan, zoals dat voor bijvoorbeeld het belang 'volksgezondheid' wel is geregeld in artikel 2.1 lid 4 Omgevingswet. Dat kan voor het belang 'CO₂-arme energievoorziening' ook op vergelijkbare wijze worden geregeld door aan artikel 2.1 van de Omgevingswet een vijfde lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening gehouden moet worden met het belang van het bevorderen van een CO₂-arme energievoorziening. Gelet op de urgentie en het belang van de opgave kan eventueel ook nog gekozen worden voor een zwaardere norm, namelijk 'in acht nemen'. Met zo'n formulering wordt de verantwoordelijkheid voor de behartiging van dit belang beter vastgelegd. Door het belang dwingend mee te nemen bij de vaststelling van het omgevingsplan, kan de gemeenteraad invloed uitoefenen waarmee de democratische legitimatie van die keuze geborgd is. De normering moet zo worden vorm gegeven dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vol kan toetsen, zoals de Afdeling

9. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 59.

10. www.pbl.nl/publicaties/opties-voor-energie-en-klimaatbeleid.

11. Pbl, Opties voor energie en klimaatbeleid, 2016, p. 95.

12. www.rli.nl/publicaties/2015/advies/rijk-zonder-co2-naar-een-duurzame-energievoorziening-in-2050.

13. Rli, Rijk zonder CO₂, 2015, p. 47.

14. Kamerstukken II 2015/16, 34534, 1-3. De politieke behandeling heeft nog niet plaatsgevonden.

15. Kamerstukken II 2015/16, 34534, 3, p. 2.

16. www.rijksoverheid.nl/documenten/

rapporten/2016/01/18/energie-rapport-transitie-naar-duurzaam.

17. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/07/ea.

18. Er is energie nodig voor een viertal functies, dat zijn laagcalorische warmte voor gebouwverwarming, hoogcalorische warmte voor de energie-intensieve indus-

trie, energie voor vervoer en transport en tot slot energie voor kracht en licht.

19. Art. 3.10 Omgevingswet.

20. Energierapport, p. 66. Zie ook WRR 2016, policy brief 5, Klimaatbeleid lange termijn, p. 31-32.

dat bijvoorbeeld nu ook doet bij de plantoets op grond van de Natuurbeschermingswet. Door deze normering kan worden bereikt dat de mogelijkheden om te komen tot een duurzame energievoorziening serieus worden onderzocht en worden afgewogen tijdens de voorbereiding van het omgevingsplan. In dit onderzoek moeten naar mijn mening ook de kosten van de verschillende energiebronnen, de natuurlijke kenmerken van het gebied en de kwaliteit van energie (exergie) betrokken worden. Aan de hand van de uitkomsten van deze energietoets kan worden bepaald welke regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Bij de voorbereiding van het omgevingsplan komt daarnaast naar mijn idee een belangrijke rol toe aan de netbeheerder. Hij heeft namelijk als geen ander kennis van de (on)mogelijkheden die de netinfrastructuur biedt en de kosten van de voorgestelde maatregelen voor een CO₂-arme energievoorziening. De betrokkenheid van de netbeheerder kan geborgd worden in de Omgevingswet door hem gelegenheid te geven om advies uit te brengen, zoals dat ook voor andere adviesinstanties is geregeld. Ook de provincie heeft vanzelfsprekend een rol bij de energietransitie omdat energievraagstukken vaak gemeentegrens overschrijdend zijn. Zo kan de provincie in een omgevingsvisie per regio het transitiepad schetsen en daaraan termijnen koppelen. Met dit beleid dient een gemeente dan rekening te houden bij de voorbereiding van het omgevingsplan. Zo nodig kan de provincie bij wijze van *ultimum remedium* een omgevingswaarde opnemen waarin zij bijvoorbeeld het aandeel duurzame energie per gemeente vastlegt.

5. Afsluiting

In dit artikel heb ik uiteengezet dat het huidige klimaat- en energiebeleid onvoldoende effectief is om aan de doelstellingen van de internationale gemeenschap te voldoen. De Omgevingswet kan hierin een belangrijke rol vervullen. Dat vergt wel een wijziging van die wet. Hiervoor heb ik hoofdzakelijk twee voorstellen gedaan. Het eerste voorstel is het zo nodig integreren van de CO₂-reductiedoelstellingen van het wetsvoorstel Klimaatwet in de Omgevingswet. Het tweede voorstel is het verplicht rekening houden met het belang van een CO₂-arme energievoorziening bij de vaststelling van het omgevingsplan.

Deze voorstellen maken het mogelijk om meer *bottom-up* tot maatschappelijk aanvaardbare oplossingen te komen en leggen de primaire verantwoordelijkheid bij decentrale overheden. Dat sluit aan bij het langetermijndoel zoals beschreven in het Energierapport en de uitwerking daarvan in de Energieagenda, maar ook bij de uitgangspunten en doelstellingen van de Omgevingswet.

Bovendien geven deze voorstellen invulling aan de kritische adviezen van zowel de Afdeling advisering van de Raad van State, als ook het Planbureau voor de Leefomgeving en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Een belangrijke kanttekening is echter dat de energietransitie alleen slaagt als andere wet- en regelgeving ook wordt aangepast. Een voorbeeld hiervan is de (on)mogelijkheden die een netbeheerder heeft voor het faciliteren van de omslag naar een CO₂-arme energievoorziening. In de

Het beleidsmatig denken over kleinschalige experimenten moet plaatsmaken voor een fundamentele herbezinning op de rol van de netbeheerder in een veranderende energiemarkt

inleiding noemde ik de aansluitverplichting al. Ook kan gedacht worden aan de moeilijkheid voor de netbeheerder om de netspanning constant te houden als gevolg van het dynamische aanbod van zonne- en windenergie. Technisch zijn daar voldoende mogelijkheden voor – zoals de opslag van energie en gefaseerde invoering in het net – maar de Elektriciteits- en Gaswet beperkt die mogelijkheden aanzienlijk. Met experimenten wordt getracht hiervoor een oplossing te bieden. Ook het wetsvoorstel Voortgang energietransitie²¹ dat op 8 december 2016 ahangig is gemaakt heeft op dit punt nog een experimentele benadering. De vraag is of dat in transitietijd de meest geëigende weg is. Naar mijn idee moet het beleidsmatig denken over kleinschalige experimenten plaatsmaken voor een fundamentele herbezinning op de rol van de netbeheerder in een veranderende energiemarkt. Alleen als alle zeilen worden bijgezet, kan Nederland voldoen aan de klimaatafspraken die in Parijs zijn gemaakt. •

²¹. Kamerstukken 2016/17, 34627, 1-3.