

Klimaatwet en Omgevingswet: een complexe dans

– Mr. A. de Snoo¹

1. Inleiding

In november 2015, nog voor het klimaatakkoord van Parijs, kwamen Jesse Klaver en Diederik Samsom met een wetsvoorstel voor een Klimaatwet. Destijds was dit voorstel revolutionair omdat het een samenwerking tussen een coalitiepartij en een oppositiepartij betekende, en er eindelijk weer eens werd samengewerkt door linkse partijen. De historie van de Klimaatwet gaat overigens nog verder terug: in 2008 presenteerden verschillende maatschappelijke organisaties, zoals Greenpeace en Milieudefensie, al het idee van een Klimaatwet. Tien jaar later wordt het idee veel breder omarmd en zijn het niet alleen GroenLinks en PvdA, maar ook SP, ChristenUnie, VVD en CDA die zich achter het idee hebben geschaard en een aangepast wetsvoorstel hebben gepresenteerd.² In het vervolg van dit artikel zal het aangepaste wetsvoorstel kortheidshalve worden aangeduid als de Klimaatwet.

2. De Klimaatwet

In een latere editie van TBR wordt door Ch.W. Backes uitgebreider ingegaan op de Klimaatwet. Hier zal daarom worden volstaan met een korte schets van de voorgestelde regeling. De Klimaatwet bevat enerzijds een inhoudelijke norm, en anderzijds een instrumentarium teneinde aan die norm te voldoen. De norm is opgenomen in artikel 2: de emissie van broeikasgassen ligt in 2030 en 2050 49% respectievelijk 95% lager dan in 1990 en in 2050 is de elektriciteitsproductie CO₂ neutraal.

Het instrumentarium bestaat allereerst uit een klimaatplan waarin het op de genoemde doel-

stellingen gerichte beleid voor de eerstvolgende tien jaar is opgenomen.³ Het plan bevat echter niet alleen maatregelen, maar ook een beschouwing van de stand van zaken: zo moeten daarin de 'meest recente wetenschappelijke inzichten omtrent het beperken van klimaatverandering' worden opgenomen. Het getuigt van moed om via deze verplichting de regering te dwingen de meest recente wetenschappelijke inzichten onder ogen te zien, zeker als we in herinnering nemen dat de VVD voor de laatste Tweede Kamerverkiezingen een klimaatpassage uit het verkiezingsprogramma schrapte omdat niet vast zou staan dat klimaatverandering door de mens veroorzaakt wordt.⁴

Hoewel het klimaatplan betrekking heeft op het beleid voor de komende tien jaar, dient het tenminste eens in de vijf jaar te worden vastgesteld.⁵ De Klimaatwet gaat uit van vaststelling van het eerste plan in 2019, met betrekking op de periode 2021 tot en met 2030. Naast deze interval van vijf jaar, dient er ook iedere twee jaar over de voortgang te worden gerapporteerd, met de mogelijkheid van het treffen van maatregelen als de rapportage daar aanleiding toe geeft.⁶ Ook kan het klimaatplan tussentijds worden gewijzigd indien dit noodzakelijk is om de doelstellingen van de Klimaatwet te realiseren.⁷

Waar het klimaatplan vooral een beleidsinstrument is dat mogelijk ook door de politieke context zal worden gekleurd, geldt dit minder voor de verantwoording over het beleid. Ieder jaar dient het Planbureau voor de Leefomgeving ('Pbl') in de vorm van een wetenschappelijk rapport een klimaat- en energieverkenning uit te brengen waarin voor het voorafgaande jaar zowel het totaal aan emissies van broeikasgassen als een verdeling daarvan per sector en de ontwikkelingen en maatregelen

¹ Arjen de Snoo is als advocaat verbonden aan DLA Piper te Amsterdam.

² De wijziging van het wetsvoorstel vond plaats door middel van een Nota van Wijziging (*Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr.10*). De titel luidt na deze wijziging als volgt: 'Voorstel van wet van de leden Klaver, Asscher, Beckerman, Jetten, Dik-Faber, Yesilgöz-Zegerius en Agnes Mulder houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet)'.

³ Artikel 3 Klimaatwet.

⁴ Zie voor meer hierover: <<https://nos.nl/artikel/2160655-vvd-schrapte-klimaatpassage-uit-verkiezingsprogramma.html>>.

⁵ Zie artikel 4 lid 1 Klimaatwet.

⁶ Zie artikel 4 lid 2 Klimaatwet.

⁷ Zie artikel 5 lid 3 Klimaatwet.

Instrument	Bestrijkt	Interval	Wie	Vindplaats
Klimaatplan	10 jaar	5 jaar	Minister EZK	artikel 3 - 5
Voortgangsrapportage	2 jaar	2 jaar	Minister EZK	artikel 4
Tussentijdse wijziging klimaatplan	Resterende periode	Indien noodzakelijk	Minister EZK	artikel 3
Klimaat- en energieverkenning	Afgelopen jaar	Jaarlijks	Pbl	Artikel 6
Klimaatnota	Afgelopen jaar	Jaarlijks	Minister EZK	Artikel 7

die daar invloed op hebben, dienen te zijn beschreven.⁸ Dit klinkt als een onafhankelijke beoordeling van de effectiviteit van het beleid. Dit rapport van het Pbl dient iedere vierde donderdag van oktober aan de Eerste en Tweede Kamer te worden aangeboden, tezamen met een door de minister opgestelde klimaatnota waarin de reflectie op het beleid, de uitvoering van het klimaatplan en de inspanningen van de verschillende ministeries is opgenomen.⁹ Het op deze wijze creëren van een 'Klimaatdag'¹⁰ mag sympathiek worden genoemd. Het is echter wel de vraag of het effectief is om net ná de bespreking van de rijksbegroting te komen met deze reflectie, ervan uitgaande dat die reflectie aanleiding zal vormen voor het treffen van maatregelen. Een Klimaatdag vóór Prinsjesdag zou wellicht meer voor de hand liggen, omdat dan de reflecties kunnen worden betrokken in de rijksbegroting en de discussie daarover.

Tot slot is van belang dat hoewel de Klimaatwet betrekking heeft op nationaal beleid en de verantwoording daarover, de regionale en lokale overheden en 'overige relevante partijen'¹¹ niet zijn vergeten. Met die partijen dient overleg plaats te vinden en dienen vooraf maatregelen te worden besproken. Ook dient te worden bevorderd dat overeenkomsten met het oog op het bereiken van de doelstellingen worden gesloten.¹² Naar aanleiding van het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord zoals gepresenteerd op 10 juli 2018 constateerde minister Wiebes "*de polder werkt nog*" en gezien deze overlegverplichting in de Klimaatwet zal 'de polder' ook een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van deze wet.

Het instrumentarium van de Klimaatwet kan als volgt worden samengevat:

2.1 De verhouding met andere wetgeving

In de toelichting zoals opgenomen in de Nota van wijziging wordt de verhouding van de Klimaatwet met ander wetgeving besproken. Daarbij gaat het eerst, logischerwijs, om de verhouding met het Europees recht. Dit zal hier verder onbesproken blijven.

Voor wat betreft het nationaal niveau wordt terecht geconstateerd dat waarschijnlijk wetten zullen moeten worden aangepast om de doelstellingen van de Klimaatwet te kunnen halen. De route daarvoor begint bij het klimaatplan, waarin zal moeten worden beschreven welke maatregelen, waaronder de aanpassing van bestaande wetten, zullen moeten worden genomen om de doelstellingen te realiseren. Vervolgens wordt nog bijzondere aandacht besteed aan één specifieke wet: de Omgevingswet. De betreffende passage is dermate beknopt dat deze hier integraal kan worden geciteerd:

'Hier past bijzondere aandacht voor de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt de bestaande wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het klimaatbeleid zal voor een belangrijk deel neerslaan in maatregelen in de fysieke leefomgeving. Denk daarbij aan ruimtelijke aspecten van klimaatbeleid, emissie-eisen en bouwnormen. Het klimaatbeleid gaat echter verder dan dat. Vervoer, landgebruik, producten, energieproductie- en aanbod zijn bijvoorbeeld niet in de Omgevingswet geregeld.'¹³

De Omgevingswet zal een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de Klimaatwet. In het vervolg van dit artikel zal tegen deze achtergrond de mogelijke samenwerking tussen de Klimaatwet en de Omgevingswet worden besproken. Zie het als een bal, waar de Klimaatwet met het hiervoor opgenomen citaat de Omgevingswet uitnodigt ten dans. De vraag is nu hoe deze dans gaat verlopen: wordt het houderig geschuifel of de intieme openingsdans voor een beter klimaat?

⁸ Artikel 6 Klimaatwet.

⁹ Artikel 7 Klimaatwet.

¹⁰ Deze benaming wordt door de indieners van het wetsvoorstel gehanteerd, zie Kamerstukken II, 34 534, nr. 10, p. 12.

¹¹ Artikel 8 lid 1 Klimaatwet. Het is een nogal ruime omschrijving en de brede verzameling partijen die betrokken is bij het klimaatakkoord laat zien dat het onderwerp ook erg veel partijen aangaat.

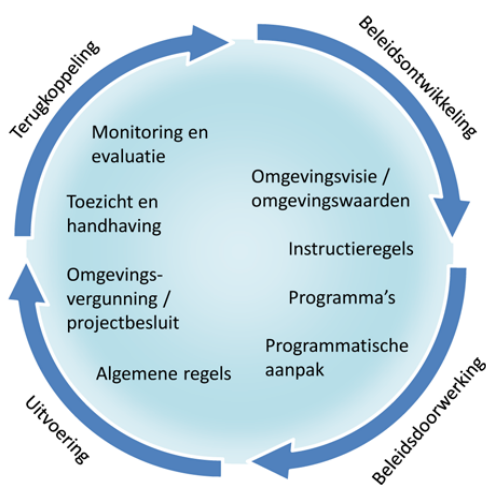
¹² Zie artikel 8 Klimaatwet.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 10, p. 18.

3. De Omgevingswet

In dit tijdschrift zijn al veel lezenswaardige bijdragen over de Omgevingswet verschenen.¹⁴ Die wet behoeft hier daarom geen inleiding meer. Gezien de omvang van de Omgevingswet is het zeer begrijpelijk dat vrijwel al deze bijdragen betrekking hebben op specifieke deelonderwerpen, zoals één instrument uit de nieuwe wet, een overgangsregeling of een specifiek thema. Om tot een vergelijking met de Klimaatwet te kunnen komen, zal hierna een korte schets van de hoofdlijn van de Omgevingswet worden gegeven.

De Klimaatwet gaat uit van puntdoelen - op een bepaalde datum moet een bepaalde mate van reductie zijn gerealiseerd - en van beleidscycli - jaarlijks, tweejaarlijks en vijfjaarlijks worden rapporten uitgebracht en nieuwe plannen en maatregelen vastgesteld. De Omgevingswet kent geen vergelijkbaar puntdoel. In artikel 1.3 zijn in brede penseelstreken de maatschappelijke doelen van de wet beschreven, die overigens niet uitsluiten dat voor onderdelen daarvan in het kader van de uitvoering concrete puntdoelen worden gesteld. Evenals de Klimaatwet, gaat ook de Omgevingswet uit van een beleidscyclus. In de memorie van toelichting is de beleidscyclus als volgt weergegeven:¹⁵



In deze cyclus zijn de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet opgenomen en in onderling verband geplaatst:

1. De omgevingsvisie: het Rijk, de provincies en de gemeenten stellen elk één omgevingsvisie vast waarin de bestaande kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de voorgenomen ontwikkelingen en de hoofdlijnen van het beleid zijn opgenomen. De regeling voor de omgevingsvisie is opgenomen in afdeling 3.1.¹⁶
2. Het programma: een programma kan zowel op centraal as op decentraal niveau worden vastgesteld en bevat een uitwerking van het beleid en concrete maatregelen voor het behalen van omgevingswaarden en andere doelstellingen. Een programma kan, binnen de kaders van de Omgevingswet, ieder denkbaar onderwerp betreffen. Het onderwerp programma's is geregeld in afdeling 3.2.
3. De algemene rijksregels: de basis voor het stellen van algemene regels is opgenomen in hoofdstuk 4. Deze algemene regels worden opgenomen in vier amvb's: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.
4. De decentrale regelgeving: het doel is dat iedere decentrale overheid één gebiedsdekkende regeling krijgt, te weten het omgevingsplan voor gemeenten, de waterschapsverordening voor waterschappen en de omgevingsverordening voor provincies. De regeling hiervoor is opgenomen in afdeling 2.2.
5. De omgevingsvergunning: de vergunning is het instrument waarmee de initiatieven van burgers en bedrijven getoetst worden aan de regels van de overheden. In afdeling 5.1 is de regeling voor de omgevingsvergunning opgenomen.
6. Het projectbesluit: dit instrument staat alleen het Rijk en de provincie ter beschikking en biedt een uniforme procedure voor complexe projecten. De regeling is opgenomen in afdeling 5.2.

Opvallend is dat deze zes kerninstrumenten de eerste drie stappen van de beleidscyclus beslaan.¹⁷ De vierde stap valt uiteen in enerzijds 'toezicht en handhaving' en anderzijds 'monitoring en evaluatie'. Voor toezicht en handhaving is in hoofd-

¹⁴ Zo werd de gehele oktober-editie van 2014 aan het toen in behandeling zijnde wetsvoorstel gewijd. En ook nadien zijn er veel verschillende artikelen over allerlei deelonderwerpen uit deze wet verschenen.

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18 33 962*, nr. 3, p. 22. Zie voor een meer uitgebreide beschouwing van deze beleidscyclus: A. de Snoo, *De Omgevingswet: geen verzameling instrumenten maar een cultuuromslag door de beleidscyclus*, *Vastgoedrecht* 2014-6.

¹⁶ In deze bijdrage wordt uitgegaan van de geconsolideerde versie van de Omgevingswet, inclusief de wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, zoals door het ministerie van BZK gepubliceerd op 9 juli 2018: <<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2018/07/09/geconsolideerde-versie-omgevingswet-met-wijzigingen-agv-wetsvoorstel-invoeringswet>>.

¹⁷ Dat aan toezicht en handhaving (en monitoring en evaluatie) geen kerninstrumenten zijn toebedeeld, past bij het idee dat deze onderwerpen veelal het ondergeschoven kindje zijn. Zie ook de verzuiming hierover van F.C.M.A. Michiels in 'Handhaving in de Omgevingswet', *TBR* 2014/168.

stuk 18 een regeling opgenomen en kan verder gebruik worden gemaakt van de algemene middelen uit onder andere de Awb.

De monitoring en evaluatie is vervolgens geregeld in hoofdstuk 20 van de Omgevingswet. Zo is in dat hoofdstuk bepaald dat iedere omgevingswaarde en alarmeringswaarde gemonitord moet worden én moet worden beoordeeld of aan de betreffende waarde wordt voldaan.¹⁸ Dit is dus een verplichte monitoring en evaluatie. Ook voor de programmatische aanpak, een bijzondere vorm van het instrument 'programma',¹⁹ is monitoring verplicht voorgeschreven.²⁰ Deze verplichtingen zijn niet limitatief en laten ruimte voor het monitoren van andere parameters. Ook wordt het mogelijk in de algemene of decentrale regels te bepalen dat, anders dan door monitoring, gegevens moeten worden bijgehouden, verzameld, berekend, getoetst en verstrekt. Anders dan bij de monitoring, kan deze verplichting niet alleen voor overheden, maar ook voor private partijen gelden.²¹

Met betrekking tot de evaluatie is de regeling in de Omgevingswet vrij beperkt. Ten minste iedere vier jaar dient door het Pbl een wetenschappelijk rapport met een beschrijving van de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te worden uitgebracht. En eveneens ten minste iedere vier jaar dient door de minister van OC&W een rapport met een beschrijving van de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed en werelderfgoed te worden uitgebracht.

Vervolgens komt de vraag op of de monitoring en evaluatie vervolgens ook ergens toe moeten leiden. Wat moet er gebeuren als uit de monitoring blijkt dat aan een omgevingswaarde niet wordt voldaan? Hiervoor biedt de Omgevingswet een regeling in de vorm van het 'voldoeningsprogramma'. In artikel 3.10 is bepaald dat als aannemelijk is dat niet wordt of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, burgemeester en wethouders een programma dienen vast te stellen gericht op het (alsnog) voldoen aan die omgevingswaarde. Als het om een omgevingswaarde met betrekking tot het watersysteem van een waterschap of het Rijk gaat, is het algemeen bestuur van het waterschap respectievelijk de minister bevoegd. Dit is als het ware de sluitsteen van de beleidscyclus: waar wordt geconstateerd dat omgevingswaarden niet worden gehaald - de laatste stap in de cyclus - moet een nieuw programma worden vastgesteld - de eerste stap in een nieuwe cyclus.



Afbeelding: freepik.com

4. De danspartners

Uit de hierboven opgenomen beschrijving van de hoofdlijnen van zowel de Klimaatwet als de Omgevingswet blijkt dat naar aard en omvang sprake is van twee geheel verschillende wetten, maar dat er toch ook elementen zijn waarin zij elkaar raken of op elkaar lijken.

De Klimaatwet beschrijft alleen de puntdoelen en een procedure om tot vaststelling van de benodigde maatregelen te komen. De Omgevingswet kent een meer algemeen doel op basis waarvan allerlei doelen op onderdelen kunnen worden bepaald. Ook bevat de Omgevingswet een arsenaal aan instrumenten en een basis voor een inhoudelijke normstelling.

De puntdoelen van de Klimaatwet (op een bepaalde datum moet een bepaalde mate van reductie zijn gerealiseerd) lijken te worden omsloten door het meer omvattende doel van de Omgevingswet (artikel 1.3):

‘Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.’

Toch zal de Klimaatwet niet één op één in de Omgevingswet kunnen worden opgenomen. Het bereik van de Omgevingswet is beperkt tot de fysieke leefomgeving. Het specialiteitsbeginsel staat eraan in de weg dat voor onderwerpen die buiten dat bereik vallen, toch via de Omgevingswet maatregelen worden getroffen en voorschriften worden

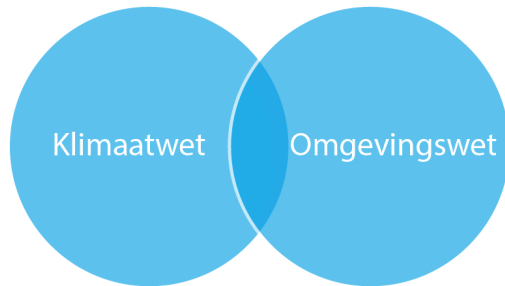
¹⁸ Artikel 20.1 lid 1 Omgevingswet.

¹⁹ Geregeld in paragraaf 3.2.4 Omgevingswet.

²⁰ Artikel 20.1 lid 2 Omgevingswet.

²¹ Artikel 20.6 Omgevingswet.

gesteld. De overweging in de Nota van wijziging van de Klimaatwet dat het klimaatbeleid voor een belangrijk deel zal neerslaan in maatregelen in de fysieke leefomgeving, maar tegelijk ook verder gaat dan dat, is aldus juist. De voorbeelden die in Nota van wijziging worden genoemd - vervoer, landgebruik, producten, energieproductie en -aanbod - illustreren dit.²² Voor wat betreft doel en inhoudelijk bereik kan de verhouding tussen de Klimaatwet en de Omgevingswet aldus worden geïllustreerd:



Van een algehele integratie van de Klimaatwet in de Omgevingswet zal geen sprake zijn. Een opdelen van de Klimaatwet in enerzijds een deel dat in de Omgevingswet kan worden opgenomen en anderzijds een deel dat daarbuiten zelfstandig kan blijven bestaan, is ook ongelukkig en komt de slagkracht van de Klimaatwet niet ten goede.

4.1 De verstrengeling

Nu er qua doelstelling zo'n grote overlap bestaat, is het de vraag hoe de uitvoering van de Klimaatwet zich verhoudt tot de uitvoering van de Omgevingswet. Enerzijds gaat het dan om de inzet van min of meer gelijkwaardige instrumenten op basis van de twee wetten, en anderzijds om de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet ten behoeve van de uitvoering van de Klimaatwet.

Op het niveau van de wet zelf valt op dat in de Klimaatwet doelen zijn opgenomen omtrent de reductie van de CO₂-emissie en de CO₂-neutrale elektriciteitsproductie. Het doel van 95% broeikasgasreductie voor 2050 is volgens de Nota van toelichting vorm gegeven als resultaatsverplichting, maar die tegelijk alleen politiek afdwingbaar is:

‘Om aan te geven dat de rijksoverheid haar volle verantwoordelijkheid neemt voor het leveren van haar bijdrage aan het Klimaatakkoord van Parijs, is het 2050-doel vorm gegeven als een resultaatsverplichting. Het gaat om een harde wettelijke norm, die de regering verplicht om dit te halen. Daarmee wordt de gevraagde «stip op de horizon» gezet, ten behoeve van investeringszekerheid voor bedrijven en huishoudens. Het doel wordt wel vorm gegeven conform

het advies van de RvS, als beleidsdoelstelling om de juridische kwetsbaarheid te verminderen. Dit betekent dat duidelijk is dat het hier een (politieke) opdracht aan de regering betreft en niet een grenswaarde die bij de rechter kan worden afgedwongen.²³

Voor wat betreft het tussendoel en het nevendoeel - 49% broeikasgasreductie in 2030 en 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie voor 2050 - is de formulering van de wettekst en de toelichting duidelijker: dit zijn slechts streefdoelen.

Omtrent dezelfde onderwerpen kunnen ook op basis van de Omgevingswet omgevingswaarden worden geformuleerd. Daar waar op Europees niveau normen zijn vastgelegd om risico's van luchtverontreiniging te beperken, worden de grens- en streefwaarden uit de richtlijn luchtkwaliteit²⁴ en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht²⁵ in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgezet in rijksomgevingswaarden. Omdat in deze richtlijnen geen grens- of streefwaarde voor CO₂ is opgenomen, behoeft daarvoor niet op deze grondslag een omgevingswaarde te worden opgenomen. In de Tweede Kamer is echter een motie aangenomen die ertoe strekt dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving ook een omgevingswaarde voor CO₂ wordt opgenomen.²⁶ Naar aanleiding van het ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving is vervolgens ook de vraag gesteld waarom niet, conform de aangenomen motie, ook een omgevingswaarde voor CO₂ is opgenomen.²⁷ De minister heeft daarop geantwoord nog niet te weten of een omgevingswaarde het juiste instrument is om tot reductie te komen.²⁸ Dat was in 2016. Met het breed gedragen voorstel voor de Klimaatwet, ligt het op dit moment niet meer voor de hand dat parallel daaraan een omgevingswaarde voor CO₂ in het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt opgenomen.

De kans is veel groter dat een decentrale overheid ervoor kiest een dergelijke omgevingswaarde in een programma of in een verordening - de provinciale omgevingsverordening of het gemeentelijke omgevingsplan - op te nemen. Daarbij hoeft die waarde dan niet gelijk te zijn aan de doelen van de Klimaatwet. Zo heeft bijvoorbeeld een groot aantal gemeenten zich als doel gesteld in 2030 klimaat-

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 10, p. 7. Bij de opstellers van het aangepaste wetsvoorstel zat de schrik er kennelijk nog goed in na de uitspraak van de voorzieningenrechter over het recht op schone lucht (Vzng. Rb. Den Haag, 7 september 2017, AB 2017/335).

²⁴ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152).

²⁵ Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEU 2005, L 23).

²⁶ Motie Van Tongeren, Kamerstukken II, 33 962, nr. 142.

²⁷ Kamerstukken II, 33 118, nr. 31, vraag 95.

²⁸ Kamerstukken I, 33 118, nr. L.

²² Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 10, p. 18.

neutraal te zijn. Dat is een weinig realistisch doel en zeker ook niet als resultaatsverplichting bedoeld.²⁹ Daar waar de gemeenten de mogelijkheid krijgen op basis van de Omgevingswet omgevingswaarden vast te leggen, is het geenszins ondenkbaar dat van deze mogelijkheid gebruik gaat worden gemaakt. Het is dan aan die decentrale overheid om ook de maatregelen te formuleren waarmee de betreffende omgevingswaarde kan worden gerealiseerd. Als vervolgens blijkt dat niet aan de waarde zal worden voldaan - bijvoorbeeld: de CO₂-reductie van 49% wordt niet in 2030 gerealiseerd - zal de gemeente op grond van artikel 3.10 Omgevingswet een voldoeningprogramma moeten vaststellen, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

De systematiek in de Klimaatwet is vergelijkbaar. Uit de jaarlijkse klimaat- en energieverkenning van het Pbl en de bijbehorende klimaatnota van de minister zal duidelijk worden in hoeverre de doelen van de Klimaatwet worden gehaald, dan wel of de maatregelen onvoldoende effect sorteren. Ook in de tweejaarlijkse voortgangsrapportage zal hier duidelijkheid over moeten worden gegeven. Daar waar nodig zal de minister tussentijds tot wijziging van het klimaatplan moeten overgaan. Aldus wordt ook hier de constatering dat doelen niet worden gehaald omgezet in een wijziging van beleid om alsnog aan de doelen te voldoen.

Beide wetten gaan aldus uit van een beleidscyclus. In geval van de Omgevingswet vindt de aansluiting op een nieuwe cyclus plaats door middel van de verlichting een voldoeningprogramma vast te stellen. In de Klimaatwet is de start van een nieuwe cyclus vooral afhankelijk van de beoordeling van de minister - en de politieke controle daarvan - van de mate waarin met de bestaande maatregelen de doelen worden gehaald.

Voor wat betreft het instrumentarium van de twee wetten moet worden opgemerkt dat het Klimaatplan en de omgevingsvisie op Rijksniveau (daartoe wordt op dit moment de Nationale Omgevingsvisie ('NOVI') opgesteld) instrumenten van gelijke aard en niveau lijken te zijn. Omdat echter in het Klimaatplan ook onderwerpen aan de orde (kunnen) komen die niet ook in de NOVI aan de orde kunnen komen, ligt een integratie van het Klimaatplan in de NOVI niet voor de hand. Tegelijkertijd beïnvloeden het Klimaatplan en de NOVI elkaar wel, juist omdat zij deels dezelfde doelen en onderwerpen betreffen. Een onderlinge afstemming tussen enerzijds het Klimaatplan en anderzijds de NOVI zal daarom van groot belang zijn.

²⁹ Zie voor een mooie illustratie hiervan T.J. Meeus, *Het stadje ging héél ver voor een beter klimaat. Niemand voorzag wat volgde*, in het NRC van 14 juli 2018 (<<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/14/het-stadje-ging-heel-ver-voor-een-beter-klimaat-niemand-voorzag-wat-volgde-a1610035>>).

Ook voor wat betreft de evaluatie bestaat er een parallel. De Klimaatwet voorziet in een jaarlijks wetenschappelijk rapport van het Pbl, waar de Omgevingswet uitgaat van een vierjaarlijks wetenschappelijk rapport van eveneens het Pbl. Één van de hoofdstukken van deze vierjaarlijkse rapportage lijkt door middel van het rapport over de Klimaatwet te kunnen worden gevuld.

Voor het kerninstrument van de algemene rijksregels geldt dat deze zich goed lenen als instrument voor de uitvoering van maatregelen die worden opgenomen in een klimaatplan. Het gaat dan, zoals hierboven al bleek, waarschijnlijk niet om het opnemen van een omgevingswaarde die aansluit bij de doelen van de Klimaatwet. In het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving kunnen allerlei inhoudelijke normen worden opgenomen die bijdragen aan de doelen van de Klimaatwet. Omdat deze besluiten in de beleidscyclus van de Omgevingswet volgen op de beleidsontwikkeling (lees: de NOVI) en de programma's, zal er op dat niveau al een afstemming tussen het klimaatplan en de instrumenten van de Omgevingswet moeten plaats moeten vinden.

Via de instructieregels kunnen de maatregelen uit het klimaatplan ook in decentrale regelgeving terecht komen. Daarnaast behouden de decentrale overheden de mogelijkheid om zelf verdergaand beleid te ontwikkelen en vast te leggen in hun eigen decentrale regels. De normen zoals opgenomen in de instructieregels zullen dan als minimum hebben te gelden.

Daargelaten de vraag in hoeverre voor activiteiten nog een omgevingsvergunning benodigd zal zijn, vindt op het niveau van de vergunningverlening, en het aanscherpen van verleende vergunningen, voor een belangrijk deel de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen plaats.

4.2 De timing

En dans is vooral ook een kwestie van timing. Voor wat betreft de Omgevingswet is de beoogde datum van inwerkingtreding een aantal maal verschoven, maar wordt op dit moment met vrij grote stelligheid uitgegaan van 1 januari 2021.³⁰ Voor de Klimaatwet geldt dat het voorstel thans aan de Raad van State voor advies is voorgelegd. Vervolgens zal het nog door de Tweede en Eerste Kamer moeten worden behandeld. Gezien de in het voorstel opgenomen verplichting het eerste klimaatplan vast te stellen in 2019, gaan de indieners ervan uit dat de Klimaatwet ook uiterlijk in dat jaar

³⁰ Deze datum is nog bevestigd in de brief van de minister van BZK van 5 juli 2018 met als onderwerp 'stand van zaken implementatie Omgevingswet', *Kamerstukken II* 2017/18, 33 118, nr. 110.

in werking zal kunnen treden. Dat is ruim vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het eerste klimaatplan zal echter betrekking hebben op de periode 2021-2030, zodat de implementatie van de maatregelen wel via het instrumentarium van de Omgevingswet zal kunnen verlopen. Voor zover voordien al maatregelen zouden moeten worden getroffen, of de Omgevingswet onverhoopt toch verder vertraagt, zal de experimenteerruimte van de Crisis- en herstelwet wellicht soelaas kunnen bieden. Op dit moment wordt die wet immers ook al veelvuldig gebruikt om te anticiperen op de Omgevingswet en met het oog op deze rol zal deze wet naar verwachting ook worden omgevormd naar een 'transitiewet'.³¹

4.3 De choreografie

Nu er nog enige tijd resteert tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, zou deze kunnen worden benut om in de wet- en regelgeving verbanden te leggen tussen de Klimaatwet en de Omgevingswet en te voorzien in afstemmingen tussen bijvoorbeeld het klimaatplan en de NOVI. De Invoeringswet of het Invoeringsbesluit zouden hiervoor kunnen worden benut.

4.4 Het publiek: de private partijen

Voor zowel de Klimaatwet als de Omgevingswet geldt dat deze zich in belangrijke mate tot de overheid zelf richten. De daarin of op basis daarvan te formuleren doelen legt de overheid allereerst zichzelf op. En ook de instrumenten zijn vooral beleidsmatige instrumenten. De uitvoering van de wetten, en zeker van de Klimaatwet met de vergaande maar noodzakelijke doelen, levert ook een complexe dans tussen overheid en private partijen op. Burgers en bedrijven zullen uiteindelijk gedrag moeten veranderen en andere investeringen moeten doen. Waar de totstandkoming van de Klimaatwet het resultaat is van een knappe samenwerking van een groot aantal verschillende politieke partijen, blijkt uit de moeizame route naar een klimaatkoord dat het tot stand brengen van overeenstemming tussen de overheden en de betrokken private partijen over de te treffen maatregelen een nog veel grotere opgave is.

Zowel in de Klimaatwet als in de Omgevingswet speelt participatie een belangrijke rol. In de Klimaatwet is dit voorgeschreven in artikel 8 en lijkt sprake te zijn van een voortdurend overleg over de uitvoering van de wet. Het overleg is nadrukkelijk niet beperkt tot inspraak voorafgaand aan de vaststelling van een klimaatplan of een wijziging daar-

van. Daarnaast dienen waar mogelijk overeenkomsten te worden gesloten met het oog op de uitvoering van de wet. Niet duidelijk is of daarmee wordt beoogd een expliciete basis te bieden voor de privaatrechtelijke weg naast de publiekrechtelijke weg, hetgeen in het kader van Windmilloctrine van belang kan zijn. Voor het bieden van een wettelijke basis voor het privaatrechtelijk verhalen van kosten van maatregelen op private partijen zou dit ook een basis kunnen zijn, zij het dat deze ook dan zeer smal is. Het verhaal van kosten die de overheid maakt ten behoeve van het algemeen belang behoeft immers een wettelijke basis.³² Het zou goed zijn als duidelijk wordt gemaakt of hier wordt beoogd een dergelijke basis te bieden. Een dergelijke basis zou overigens nuttig zijn, omdat naar verwachting een deel van de maatregelen zal zien op het bij 'vervuilers' in rekening brengen van kosten ten gunste van het kunnen ondersteunen van gunstige ontwikkelingen.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is beschreven dat participatie vóór besluitvorming van groot belang is omdat daarmee de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak kunnen worden vergroot. Vervolgens staat er het volgende: *'Bij participatie vindt de regering maatwerk van belang. Het participatieproces is daarom, zoals hiervoor aangeven, niet in generieke zin in het wetsvoorstel opgenomen.'*³³ In plaats daarvan wordt in het Omgevingsbesluit wel voorzien in een verplichting verantwoording af te leggen omtrent de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsvisie,³⁴ programma³⁵ of omgevingsplan.³⁶ Omdat tegen deze instrumenten geen rechtsbescherming open staat, of daarin naar verwachting op dezelfde wijze als thans het geval is slechts zal worden getoetst of de participatie heeft plaatsgevonden zonder op de inhoud daarvan in te gaan, is het de vraag hoeveel van deze participatie mag worden verwacht. Datzelfde geldt overigens voor de participatie op grond van de Klimaatwet. Zeker daar waar gezien het halen van de doelstellingen het treffen van ingrijpende maatregelen urgenter wordt, bestaat de kans dat de tijd en ruimte voor participatie kleiner wordt.

In de toelichting bij de Klimaatwet is onderkend dat de overheden niet alleen oog moeten hebben voor de betrokken private partijen om daarmee het draagvlak te vergroten, maar ook omdat die partijen behoefte hebben aan zekerheid omtrent het beleid van de overheid. Een 'stip op de horizon' ten behoeve van de investeringszekerheid voor bedrijven en huishoudens.³⁷ Die behoefte aan ze-

³¹ Zie voor een aankondiging van een nieuwe ronde aanpassingen van deze wet het besluit daartoe van de ministerraad: <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/stimulansen-voor-woningbouwproductie>>. In februari 2018 werd de naam 'transitiewet' hiervoor al gemunt door de VNG: <<https://vng.nl/lopende-zaken-22>>.

³² Zie HR 6 januari 2006, AB 2006/218 (Beuningen).

³³ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 3, p. 217-218.

³⁴ Artikel 8.5 Omgevingsbesluit.

³⁵ Artikel 8.6 Omgevingsbesluit.

³⁶ Artikel 8.1 Omgevingsbesluit.

³⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 10, p. 7.

kerheid is er echter niet alleen met betrekking tot het einddoel, maar ook met betrekking tot de te treffen maatregelen. Een verplichting maatregelen gedurende een bepaalde periode ongewijzigd te laten, verdraagt zich niet met de beleidscyclus van zowel de Klimaatwet als de Omgevingswet. Op basis daarvan zal immers, als het niet of onvoldoende bereiken van de doelen daar aanleiding toe geeft, tot aanpassing van maatregelen moeten kunnen worden overgegaan. Hier ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds doelmatigheid en anderzijds rechtszekerheid, dat zich niet met juridische middelen laat oplossen.

5. Besluit

De Klimaatwet en de Omgevingswet zijn niet gelijk en de Omgevingswet zal de Klimaatwet ook niet in zich op kunnen nemen. Tegelijk zijn ze voor de uitvoering nauw met elkaar verbonden, zodat een innig verstrengelde dans mag worden verwacht. Daarin ligt voor de betrokken overheden, en dan met name de rijksoverheid, een grote opgave om steeds tot goede afstemming te komen en te voorkomen dat de één de ander op de tenen trapt. Als de afstemming echter goed verloopt, biedt de Omgevingswet instrumenten om veel maatregelen tot uitvoering te kunnen brengen. ●