

Redactioneel

Integreren we in de toekomst ook wetgeving op het gebied van klimaat en energie?

Mr. V.M.Y. (Valérie) van 't Lam*

Op 30 juni jl. heeft de regering de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: de Invoeringswet) en de vier AMvB's naar de Raad van State gezonden voor advies. Zowel de Invoeringswet als de AMvB's zijn gewijzigd ten opzichte van de versies die ter consultatie zijn voorgelegd (zie www.omgevingswetportaal.nl). De Omgevingswet is daarmee weer een stap dichterbij. In deze aflevering van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht leest u in de bijdrage van Palm-van Heest en Van der Vliet over de stand van zaken met betrekking tot de stelselherziening.

De Omgevingswet staat voor een belangrijk deel voor integratie van regelgeving. Een interessante vraag is of regelgeving die ziet op klimaat en energie in de toekomst ook zou moeten worden geïntegreerd, al dan niet in de Omgevingswet. Vooral nog is de regelgeving over klimaat en energie versnipperd en dat zal onder de toekomstige Omgevingswet niet anders worden, verwacht ik.¹ Ik noem hieronder enkele voorbeelden ter illustratie.

Zo is er een initiatiefwetvoorstel voor een Klimaatwet dat onder meer klimaatdoelstellingen bevat die strenger zijn dan de Europese doelstellingen:

- De uitstoot van emissies van broeikasgassen moet per 31 december 2030 55% verminderen, en per 31 december 2050 zelfs 95% minder zijn, ten opzichte van de emissies in 1990.

* Mr. V.M.Y. van 't Lam is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

1. Ik heb geen uitvoerig onderzoek gedaan, maar uit de huidige versies van de Ow, de Invoeringswet en de AMvB's (versies juni 2017) maak ik op dat de regelgeving die ik hierna bespreek, (nog) niet is opgenomen in de Ow-regelgeving. Uit bijv. de NvT op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) (versie juni 2017) maak ik op dat wordt onderzocht of en hoe de verplichtingen van de hierna te bespreken Energie Efficiency Directive kunnen worden opgenomen in het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl) of het Bal (p. 203).

- Het aandeel hernieuwbare energie moet per 31 december 2050 100% zijn.²

Uit de toelichting op bijvoorbeeld het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, versie juni 2017) maak ik op dat de AMvB's op onderdelen mogelijk nog worden aangepast voor de uitwerking van trajecten voor energietransitie en klimaatadaptatie.³ Voorts zal in de Nationale Omgevingsvisie voor bepaalde grote thema's, zoals klimaat en energie, aan de orde worden gesteld wat de ambities van het Rijk zijn en hoe het deze ambities ruimtelijk en milieutechnisch wil vertalen. Vervolgens zal worden bezien welke instrumenten worden ingezet, zoals regelgeving en normstelling, om de ambities te realiseren.⁴ Een en ander impliceert (nog) geen integratie van wetgeving.

Ook ten aanzien van het thema energie bestaan verschillende regelingen. Zo bevat het Activiteitenbesluit milieubeheer een voorschrift dat ziet op energiebesparing (art. 2.15). Hieruit volgt dat binnen een inrichting alle energiebesparingsmaatregelen moeten worden genomen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. De Activiteitenregeling bevat maatregelen die daar in elk geval aan voldoen. Deze lijst met maatregelen wordt steeds aangevuld en is recent nog gewijzigd. Sinds 1 juli 2017 bevat de lijst namelijk ook erkende maatregelen voor de levensmiddelenindustrie, de agrarische sector, de mobi-

2. Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 6. Zie over de Klimaatwet en de Omgevingswet 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.

3. NvT Bkl (versie juni 2017), p. 295.

4. NvT Bkl (versie juni 2017), p. 326. Volledigheidshalve zij gewezen op het feit dat er een aangenomen motie in de Tweede Kamer ligt om een CO₂-omgevingswaarde op te nemen in het Bkl (Kamerstukken II 2016/17, 33 962, nr. 142). Ook in de Eerste Kamer is nog een motie met die strekking ingediend (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, nr. R (aangehouden)).

liteitsbranche, sport en recreatie, en voor hotels en restaurants. Voor de sectoren zorg, onderwijs, kantoren, rubber en kunststof, metaal en datacenters bestond reeds een erkende maatregellijst en voor een aantal sectoren zijn nieuwe maatregelen toegevoegd.⁵ Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in art. 5.15 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal, versie juni 2017). Onder de Omgevingswet zal deze verplichting – evenals onder het huidige Activiteitenbesluit – gelden voor niet-vergunningplichtige activiteiten.⁶ 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 (art. 8.9 lid 1 onder f Bkl, versie juni 2017). Daarbij vraag ik mij af hoe het bevoegd gezag moet bepalen of sprake is van een doelmatige wijze van gebruik van energie. Doelmatig gebruik van energie is weliswaar ook op grond van huidig recht relevant, maar de mate van binding is – als ik het goed zie – anders. Onder huidig recht worden aan een omgevingsvergunning voor een inrichting voorschriften verbonden met betrekking tot een ‘doelmatig gebruik van energie en grondstoffen’ (art. 5.7 lid 1 onder a van het Besluit omgevingsrecht (Bor)). De Richtlijn Industriële Emissies (RIE)⁷ schrijft voor dat installaties worden geëxploiteerd overeenkomstig het beginsel dat energie op doelmatige wijze wordt gebruikt (art. 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.’⁸ 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 (art. 8.72 lid 1 onder b Bkl, versie juni 2017 en art. 5.12 Bor). Nederland heeft er wel voor gekozen om energiezuinigheidseisen te stellen voor kolencentrales (zie art. 9 lid 2 RIE).

Daarnaast geldt voor ‘grote ondernemingen’ een energieauditverplichting op grond van de Tijdelijke regeling

5. Regeling van 7 juni 2017 tot wijziging van bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer en artikel 7 van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (invoering tweede lichting en correctie eerste lichting erkende maatregellijsten energiebesparing), Strct. 2017, 30584.
6. Zie eveneens NvT Bal (versie juni 2017), p. 803.
7. Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).
8. Terzijde zij opgemerkt dat in de eerdere versie van het Bkl (versie juni 2016) werd gesproken over ‘verzekeren’. In de versie van juni 2017 is dit op verzoek van VNO-NCW, IPO en VNCI gewijzigd naar ‘voor zover een aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria’. Met deze formulering blijft een nauwe aansluiting bij de RIE gewaarborgd, aldus de toelichting. Ook de alternatieve formulering is echter nog zwaar aangezet, waardoor het risico bestaat op hogere lasten, hetgeen nu juist het bezwaar was van de genoemde partijen (NvT Bal (versie juni 2017), p. 323).

implementatie (art. 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie). Deze regeling vormt de Nederlandse implementatie van de Energy Efficiency Directive (EED).⁹ Uit een inventarisatie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) blijkt overigens dat een meerderheid van de auditplichtige bedrijven nog geen energieaudit heeft uitgevoerd. Dit betekent dat de komende periode een groot aantal bedrijven alsnog hun energieaudit zal moeten laten uitvoeren en voor moet leggen aan het bevoegd gezag.¹⁰ Tegen het niet naleven van deze verplichting kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhavend worden opgetreden.¹¹ Blijkens de nota van toelichting op het Bal (versie juni 2017) wordt voor de EED onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Bal vorm kan krijgen. Die regels zullen via het Invoeringsbesluit worden verwerkt in de regelgeving.¹²

Voorts wordt energiebesparing afgedwongen via conventanten. 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). Recent is bekend geworden dat alle bedrijven uit het MEE-convenant meedoen om 9 petajoule extra energie te besparen, zoals afgesproken in het Energieakkoord 2013. Deze extra energiebesparing geldt in aanvulling op het MEE-convenant. Een aantal brancheorganisaties, zoals ondernemersorganisatie VNO-NCW en de VNPI van de petroleumindustrie, heeft een addendum bij het MEE-convenant ondertekend. De bedrijven stemden in met een individuele energiebesparing. Deze energiebesparing is nodig voor de uitvoering van het Energieakkoord 2013 en het terugdringen van de CO₂-uitstoot.¹³

Ook is er wetgeving die ziet op energie. Zo bevat de Wet milieubeheer (Wm) een aantal titels die zien op energie en die dienen ter implementatie van Europese richtlijnen. Titel 9.4 Wm bevat eisen (met betrekking tot een ecologisch ontwerp) die worden gesteld aan energiereguleerde producten. Van energiereguleerde producten is sprake als er van het product een effect op het energieverbruik uitgaat. Deze titel betreft de implementatie

9. Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG. Voor de EER relevante tekst.
10. Kamerstukken II 2016/17, 31 209, nr. 213.
11. Voor zover mij bekend bestaat er vooralsnog geen jurisprudentie waarin handhaving van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie aan de orde is.
12. NvT Bal (versie juni 2017), p. 203.
13. Zie www.utilities.nl/handtekeningen-9-petajoule-extra-energiebesparing.

van de Richtlijn ecodesign.¹⁴ Titel 9.7 Wm bevat bepalingen ter uitvoering van de verplichting op grond van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie¹⁵ om in 2020 jaarlijks minimaal 10% van de energie die wordt gebruikt in weg- en spoorverkeer uit hernieuwbare bronnen te laten bestaan. Hiermee is een systematiek geïntroduceerd voor bedrijven die in Nederland brandstoffen leveren aan weg- en spoorvoertuigen.¹⁶ Voor zover mij bekend worden deze titels vooralsnog niet geïntegreerd in bijvoorbeeld de Omgevingswet, maar mogelijk op termijn wel, aangezien de hoofdstukken 6 tot en met 9 van de Omgevingswet zijn gereserveerd voor integratie van regelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen die op dit moment vooral te vinden is in de Wm en de Wet natuurbescherming (Wnb).¹⁷

Hiervoor benoemde ik reeds bestaande wet- en regelgeving. Iets anders is dat er steeds meer aandacht is voor het bereiken van een circulaire economie. Een 'circulaire economie' is een economisch en industrieel systeem dat herbruikbaarheid van producten en grondstoffen als uitgangspunt neemt, waardevernietiging in het totale systeem minimaliseert en waardecreatie in elke schakel in het systeem nastreeft.¹⁸ Daar bestaat echter bij mijn weten geen nationale regelgeving voor.¹⁹ Wel sluit de titel van het afvalbeheerplan 2017-2029 'Slimmer omgaan met grondstoffen' aan op de wens te komen tot een circulaire economie. Het landelijk afvalbeheerplan is echter geen wet- of regelgeving, maar een beleidskader.

Uit de nu voorliggende AMvB's en de Invoeringswet blijkt dat er een duidelijk verband is tussen de fysieke leefomgeving zoals die wordt genormeerd in de Omgevingswet en de doelstellingen ten aanzien van klimaat en energie. Van integratie is echter nog geen sprake. Voor een aantal onderwerpen, zoals de EED, heeft de regering toegezegd na te gaan of die in de Omgevingswet of de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen kunnen worden geregeld. Vanuit praktisch oogpunt is het verdedigbaar dat ernaar gestreefd wordt de regels te integreren. Nu zijn er immers verschillende grondslagen voor

verschillende eisen voor energie en energiegebruik. Dat lijkt niet direct eenvoudig. Voor zover de regelingen zien op locatiegebonden activiteiten, zie ik niet waarom ze niet zouden kunnen worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Voor de praktijk is dat een verbetering. Op termijn kan worden nagedacht in hoeverre het zinvol is om de reikwijdte van de Omgevingswet te verruimen tot niet-plaatsgebonden activiteiten, zodat ook de hiervoor genoemde vervoersregelgeving en de circulaire economie zouden kunnen worden geïntegreerd.

14. Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieregerelateerde producten (herschikking) (PbEU 2009, L 285).
15. Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.
16. Er is uitvoeringsregelgeving bestaande uit het Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 en de Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015.
17. Het gaat dan om de hoofdstukken 9 en 10 Wm en bijv. de regels over jacht uit de Wnb. Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regels over verhandelbare rechten. Het gaat daarbij primair om de inhoud van het huidige hoofdstuk 16 Wm.
18. Ch. Backes & J. Tieman, Inleiding, in: Ch. Backes e.a., *Met recht naar een circulaire economie* (VMR 2017-1), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 9. Zie hierover ook Ch. Backes, *Law for a Circular Economy* (oratie Utrecht), Den Haag: Eleven International Publishing 2017.
19. Zie over wetgeving en een circulaire economie Ch. Backes, *Law for a Circular Economy* (oratie Utrecht), Den Haag: Eleven International Publishing 2017 en Ch. Backes e.a., *Met recht naar een circulaire economie* (VMR 2017-1), Den Haag: Boom juridisch 2017.