

University of Groningen

De Omgevingswet als Klimaatwet?

de Graaf, K.J.; Tolsma, Hanna

Published in:
 Milieu en Recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., & Tolsma, H. D. (2016). De Omgevingswet als Klimaatwet? Over de uitvoering van het Urgenda-vonnis met behulp van de Omgevingswet. *Milieu en Recht*, 43(4), 287-291. [44].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Omgevingswet als Klimaatwet?

Over de uitvoering van het Urgenda-vonnis met behulp van de Omgevingswet

M en R 2016/44



Het Urgenda-vonnis dwingt de Staat tot een reductie van de emissie van broeikasgassen. Om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren, zijn vele maatregelen denkbaar, zoals het verduurzamen van energievoorzieningen van huishoudens en bedrijven, een kilometerheffing in de transportsector of het sluiten van kolencentrales. Naast een maatregelenpakket moet er ook een politieke keuze gemaakt worden over de vraag of het in Nederland tijd is voor klimaatwetgeving waarin emissiereductietaakstellingen bindend worden vastgelegd. In deze bijdrage analyseren wij in hoeverre het instrumentarium van de toekomstige Omgevingswet dienst kan doen als Klimaatwet.

1. Inleiding

Het Urgenda-vonnis dwingt de Staat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen zodanig te beperken of te doen beperken dat dit volume aan het einde van het jaar 2020 met ten minste 25% zal zijn verminderd in vergelijking met het niveau van het jaar 1990. Over de wijze waarop aan dat bevel moet worden voldaan, laat het vonnis zich niet uit. De reactie van de regering op het vonnis is tweeledig. Enerzijds gaat de Staat tegen het vonnis in hoger beroep omdat daarvoor naar het oordeel van de regering voldoende redenen bestaan. Anderzijds zal de regering uitvoering geven aan het vonnis.

¹ Kars de Graaf en Hanna Tolsma zijn verbonden aan de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Uiteraard kan een beperking van Nederlandse emissies van broeikasgassen op vele manieren (feitelijk) worden bereikt.² In april 2016 start de overheid met de Energiedialoog over de wijze waarop reductie van broeikasgassen op lange termijn moet worden gerealiseerd. De resultaten worden meegenomen bij het opstellen van de beleidsagenda 'Op weg naar een Energie Duurzaam Nederland in 2050'. Een onderwerp dat daarbij ook aan de orde komt is de borging van de beleidsdoelen.³ In deze bijdrage verkennen we de mogelijkheden om het door de rechtbank gegeven bevel, dat het best kan worden gekenschetst als het opleggen van een (nationaal) emissieplafond voor eind 2020,⁴ bindend vast te leggen in wet- en regelgeving. Centraal staat de vraag in hoeverre het instrumentarium van de toekomstige Omgevingswet dienst kan doen om uitvoering te geven aan het vonnis.

Over het bindend vastleggen van klimaatdoelen in de Nederlandse wet- en regelgeving is al eerder nagedacht. In 2008 zijn ontwerp teksten verschenen voor een Klimaatwet (geïnitieerd door een coalitie van dertig maatschappelijke organisaties) en in het najaar van 2015 is wederom een voorontwerp voor een dergelijke wet gepresenteerd (initiatiefvoorstel GroenLinks/PvdA). In paragraaf 2 bespreken we kort de wijze waarop diverse voorstellen voor een dergelijke wet de doelen en het bereiken daarvan reguleren. In paragraaf 3 analyseren we vervolgens of, en in welke mate, de Omgevingswet kan worden gebruikt om het door de Rechtbank Den Haag dwingend voorgeschreven beleidsdoel in regelgeving te verankeren. We sluiten in paragraaf 4 af met enkele observaties.

2. Een Klimaatwet: wettelijk bindende klimaatdoelen

2.1 *Climate Change Acts*

Verschiedende landen hebben emissiedoelstellingen verankerd in wetgeving. Voorloper is het Verenigd Koninkrijk waar sinds 2008 de *Climate Change Act* van kracht is.⁵ Enkele kernelementen van deze overkoepelende kaderwet zijn het vaststellen van emissiereductiedoelstellingen voor het jaar 2050 en het invoeren van een systeem waarin periodiek koolstofbudgetten worden vastgesteld. Daarnaast is

² Zie P.A. Boot, 'Hoe kan Nederland 25% broeikasgasreductie bereiken?', *M en R* 2016/37.

³ *Kamerstukken I* 2015/16, 33962, H, p. 40.

⁴ In het Urgenda-vonnis is nadrukkelijk ook aandacht voor de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer, maar het vastleggen van een dergelijk (kwaliteits)norm, bijvoorbeeld ten hoogste 450 ppm by volume CO₂-eq, lijkt nog moeilijker te beïnvloeden door de Nederlandse Staat dan de gezamenlijke broeikasgasemissies.

⁵ Zie www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents. Zie ook uitgebreid 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.

de regering verplicht om jaarlijks over de voortgang te rapporteren en is een onafhankelijke commissie voor klimaatverandering opgericht die de overheid adviseert over het optimale traject om de doelen te bereiken. Vergelijkbare elementen zijn terug te vinden in de klimaatwetten in Finland⁶ en Denemarken⁷, die sinds 2015 van kracht zijn. Momenteel worden concrete plannen voor een Klimaatwet voorbereid in Noord-Ierland en Noorwegen. De *Climate Change Act* uit het Verenigd Koninkrijk komt voort uit hetzelfde initiatief dat leidde tot het voorstel voor een Klimaatwet in 2008 in Nederland. Wij gaan hieronder op dat voorstel nader in.

2.2 Voorstel Klimaatwet 2008

De initiatiefnemers van het voorstel voor een Klimaatwet in 2008 beoordelen de aanpak van klimaatverandering door de Nederlandse overheid als te vrijblijvend. Zij menen dat er consequenties moeten zijn indien emissiereductietaakstellingen niet worden gehaald.⁸ Het voorstel bevat daartoe ten eerste een wettelijk vastgelegde reductietaakstelling voor broeikasgassen van 90% in 2050 ten opzichte van de emissie in 1990. Op weg naar het einddoel zijn tussendoelen geformuleerd (30% reductie in 2020, 50% reductie in 2030 en 70% in 2040). De wet richt zich op diverse sectoren (zoals verkeer en vervoer, kleine bedrijven, landbouw), maar niet op de zware industrie en de energiesector die worden gereguleerd door het Europese emissiehandelssysteem. Het voorstel uit 2008 regelt vervolgens dat iedere sector jaarlijks een emissiebudget krijgt (maximale hoeveelheid emissie van broeikasgassen naar de atmosfeer). De verantwoordelijkheid om deze reductietaakstelling per sector te halen ligt bij de minister die verantwoordelijk is voor de betreffende sector. De voorgestelde wet bevat verschillende instrumenten die tot doel hebben dat politieke verantwoording wordt afgelegd over het klimaatbeleid. Ieder jaar stellen de Ministers van Algemene Zaken en Financiën een klimaatbegroting op en dienen een wetsvoorstel in om deze begroting vast te (laten) stellen. Ook zou met een jaarlijkse klimaatnota verantwoording moeten worden afgelegd over de resultaten. Eens per vijf jaar wordt bovendien een klimaatplan opgesteld dat is gericht op de langere termijn. Dat het niet behalen van emissiereductietaakstellingen consequenties heeft, volgt uit de in het voorstel geregelde koppeling tussen de reductiedoelen en besluitvorming ten behoeve van concrete projecten. De reductietaakstellingen en emissiebudgetten zijn geformuleerd als grenswaarden. Op ieder bestuursorgaan rust de verplichting om bij het uitoefenen van bevoegdheden die mogelijk invloed hebben op emissie van broeikasgassen, de grenswaarden in acht te nemen.

Het voorstel uit 2008 is nooit ingediend als wetsvoorstel, ook omdat zich daarvoor geen politieke meerderheid aftekende. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de mogelijk onwen-

selijke consequenties van de voorgestelde koppeling tussen grenswaarden en nieuwe ontwikkelingen ('Nederland op slot-problematiek').⁹ Het resultaat is dat nieuwe activiteiten waarvoor besluitvorming nodig is tegen de grenswaarde aanlopen in plaats van dat bestaande emissies worden aanpak. Volgens het verslag van een bijeenkomst van de Vereniging voor milieurecht over de juridische aspecten van een Klimaatwet in Nederland, constateerde Woldendorp dat de koppeling willekeurig uitwerkt en maatschappelijk gezien onder de maat is omdat nieuwe ontwikkelingen niet kunnen worden toegestaan.¹⁰

2.3 Voorstel Klimaatwet 2015

Het initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet van GroenLinks/PvdA vertoont bijzonder veel gelijkenis met het initiatief uit 2008.¹¹ Het voorstel bevat een reductietaakstelling voor broeikasgassen van 95% in 2050 ten opzichte van de emissie in 1990. Het tussendoel is 55% in 2030. In het voorstel is uitdrukkelijk bepaald dat de doelstelling bereikt wordt in samenhang met bindende taakstellingen voor energiebesparing en duurzame energie. Uiterlijk in 2050 dient het aandeel duurzame energie 100% te zijn. De Klimaatwet neemt als gegeven dat een deel van de doelstelling wordt gerealiseerd via het Europese emissiehandelssysteem (ETS). De mogelijkheden voor lidstaten om de uitstoot van broeikasgassen door installaties die vallen onder het ETS te reduceren, lijken ook beperkt door de op Europees niveau geregelde afstemming met de Richtlijn Industriële Emissies (IED). Die richtlijn bepaalt immers dat de op grond daarvan vereiste vergunning voor een industriële installatie die ook onder de ETS valt, geen emissiegrenswaarde voor CO₂ mag bevatten.¹² Voor de niet ETS-sector wordt ingevolge het voorstel voor een Klimaatwet jaarlijks een emissiebudget vastgesteld. Het voorstel bevat eveneens de instrumenten klimaatbegroting, klimaatnota en klimaatplan. Ook in dit wetsvoorstel gelden de reductietaakstellingen en de emissiebudgetten als grenswaarden (art. 8) en ieder bestuursorgaan dient bij het uitoefenen van bevoegdheden die invloed zouden kunnen hebben op de uitstoot van broeikasgassen deze grenswaarden in acht te nemen (art. 9). Blijkbaar achten deze politieke partijen het nog altijd zinvol om een specifieke Klimaatwet te ontwerpen naast de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Gelet daarop is de vraag gerechtvaardigd of de Omgevingswet wellicht dienst kan doen als Klimaatwet. Wij gaan op die mogelijkheid hieronder in.

6 Zie www.ym.fi/en-US/The_environment/Legislation_and_instructions/Climate_change_legislation.

7 Zie www.efkm.dk/node/1266.

8 We maken gebruik van de beschrijving van het voorstel in H.E. Woldendorp, 'Voorstel voor een klimaatwet: is papier nog geduldig?', in: *Juridische aspecten van klimaatveranderingen (Preadvies van de werkgroep klimaatverandering en rechtsontwikkeling VMR 2009-1)*, Den Haag: BJu 2009, p. 141-143.

9 H.E. Woldendorp, 'Voorstel voor een klimaatwet: is papier nog geduldig?', in: *Juridische aspecten van klimaatveranderingen (Preadvies van de werkgroep klimaatverandering en rechtsontwikkeling VMR 2009-1)*, Den Haag: BJu 2009, p. 144-145.

10 Zie ook 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, p. 627.

11 Zie www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/Voorontwerp%20Klimaatwet.pdf.

12 Zie daarover ook L. Squintani, J.M. Holwerda & K.J. de Graaf, 'Regulating greenhouse gas emissions from EU ETS installations: what room is left for the member states?', in: M. Peeters & M. Stallworthy (red.), *Climate Law in EU Member States, towards National Legislation for Climate Protection*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing 2012, p. 67-88.

3. **Een emissieplafond voor broeikasgassen in de Omgevingswet**

3.1 **Huidig omgevingsrecht biedt geen grondslag voor bindend emissieplafond**

Het huidige omgevingsrecht kent geen algemene, wettelijke bevoegdheid voor het bindend vaststellen van een nationaal geldend emissieplafond. De Nederlandse rechtsorde is al eens eerder geconfronteerd met door de EU opgelegde, bindende nationale emissieplafonds in de NEC-richtlijn.¹³ Nederland heeft beleidsplannen opgesteld en (wettelijke) maatregelen doorgevoerd om de voor het jaar 2010 gestelde plafonds niet te overschrijden. De plafonds waren echter niet bindend in nationale regelgeving neergelegd.¹⁴ Het vastleggen van een dergelijk plafond in een Nationaal Milieubeleidsplan¹⁵ heeft op grond van artikel 4.6 lid 3 Wm ('rekening houden met') en het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb (voor andere bestuursorganen dan die op rijksniveau) een mogelijk belangrijk effect op de uitoefening van bevoegdheden. Met name ook voor het behalen van een dergelijke doelstelling kan een op grond van Hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer (Wm) vastgesteld (nationaal) milieubeleidsplan behulpzaam zijn. Maar daarmee kan niet juridisch bindend een plafond worden vastgelegd.¹⁶ Biedt het omgevingsrecht dan niet de mogelijkheid om het gewenste emissieplafond vast te leggen bij of krachtens AMvB? De in Hoofdstuk 8 Wm neergelegde bevoegdheid om algemene regels te stellen, schiet daarvoor te kort vanwege de beperking tot inrichtingen of activiteiten. Ook de regeling inzake milieukwaliteitseisen in Hoofdstuk 5 Wm biedt onvoldoende soelaas. Een kwaliteitseis ('een bepaalde norm die geldt voor een bepaald milieucompartment') is weliswaar nauw verwant aan een emissieplafond ('een grens aan de totale emissie van een bepaalde stof in het milieu'), maar Hoofdstuk 5 Wm kent niet de bevoegdheid tot het vastleggen van nationale emissieplafonds.¹⁷

3.2 **Verankeren emissieplafond in de Omgevingswet: omgevingswaarde**

De invoering van de Omgevingswet is er onder meer op gericht de overheid instrumenten te bieden om op het gebied van de fysieke leefomgeving (art. 1.2 Omgevingswet), met het oog op een duurzame ontwikkeling, uitvoering te geven aan de grondwettelijke zorg voor de woonbaarheid van

het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (art. 1.3 Omgevingswet). Het beperken van de uitstoot van broeikasgassen behoort tot de doelstellingen en de reikwijdte van de Omgevingswet;¹⁸ een en ander onder de voorwaarde dat er niet bij of krachtens een andere wet voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving een uitputtende regeling geldt (art. 1.4 Omgevingswet).¹⁹ De belofte van het wetgevingstraject is dat de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving, een instrumentarium introduceert dat geschikt is om de gewenste normstelling uit te vaardigen. Welk in de Omgevingswet geregelde instrument is nu het meest geschikt om het rechterlijke bevel in het Urgenda-vonnis ('reduceer de uitstoot van broeikasgassen eind 2020 met 25% ten opzichte van het jaar 1990') bindend in regelgeving vast te leggen?

Kamerleden Van Tongeren c.s. twijfelen daarover niet. In een op 1 juli 2015 aangenomen motie in het kader van de parlementaire behandeling van de Omgevingswet wordt overwogen dat het instrumentarium van de omgevingswaarde (Afdeling 2.3 Omgevingswet) bij uitstek geschikt is om vorm te geven aan de uitvoering van het bevel van de rechtbank. De regering wordt verzocht om, bij het vaststellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving een omgevingswaarde vast te stellen die overeenkomt met de door de rechter opgedragen verplichting.²⁰ Een omgevingswaarde is ingevolge artikel 2.9 Omgevingswet een norm die voor de fysieke leefomgeving, met het oog op de doelen van de wet, de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen vastlegt als beleidsdoel. De reikwijdte van de omgevingswaarde is breder dan de milieukwaliteitseis van de Wm omdat ook waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen moeten worden vastgesteld.

Veel van de huidige (milieukwaliteits)normen die onder het toekomstige recht een omgevingswaarde zullen zijn, worden op grond van artikel 2.14 Omgevingswet bij AMvB vastgesteld. Daarbij heeft de regering veel beleidsvrijheid. Artikel 2.15 Omgevingswet schrijft daarnaast – in verband met Europese regelgeving – dwingend voor over welke onderwerpen verplicht omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. Daartoe behoorde in de Toetsversie Omgevingswet (in art. 2.26 onder b) ook nog 'de jaarlijks voor Nederland in totaal ten hoogste toegestane hoeveelheden emissies naar de buitenlucht van daarbij aangewezen verontreinigende stoffen', waarin de normstelling van de NEC-richtlijn te herkennen is. Ondanks dat de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Omgevingswet (paragraaf 8.9) nog expliciet vermeldt dat artikel 2.15 Omgevingswet de (verplichtende) basis vormt voor de uitvoering van de NEC-richtlijn, moet die wettelijke grondslag in de toekomst worden gevonden

13 Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (national emissions ceilings). Zie ook het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG (2013/0443 (COD)).

14 [2] De aanpassing van de Wet inzake de luchtverontreiniging ten behoeve van de verplichting tot het opstellen van emissie-inventarissen en -prognoses (art. 59 en 59a Wlv) of Titel 16.3 Wm deden ook niet als zodanig dienst.

15 Of in een andersoortig uitvoeringsplan of -programma waarop dan wellicht art. 4.6 lid 3 Wm minder direct van toepassing is.

16 Zie ook Ch.W. Backes & M.A. Poortinga, *Implementatie en afdwingbaarheid NEC-plafonds*, Maastricht: Universiteit Maastricht 2008, p. 18.

17 Zie o.a. Ch.W. Backes, A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk, *Europese kwaliteitseisen. De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur*, Utrecht/Maastricht 2011, p. 41.

18 Zie art. 2.1 lid 3 sub g van het bij de Eerste Kamer ingediende wetsvoorstel. Uit de memorie van toelichting blijkt ook dat de wetgever voor ogen heeft dat (EU-)regelgeving over zowel emissiehandel als over emissieplafonds uiteindelijk door de Omgevingswet gereguleerd zal worden, *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 30, 34 en 95.

19 Eventueel zou dus ook een specifieke Klimaatwet (zie paragraaf 3) mogelijk moeten zijn.

20 *Kamerstukken II 2014/15*, 33962, nr. 142.

in het (beleidsvrijheid biedende) artikel 2.14 Omgevingswet. De zojuist uit de Toetsversie geciteerde woorden keren immers niet terug in het wetsvoorstel.²¹ Duidelijk is daarmee wel dat een omgevingswaarde volgens de wetgever kan bestaan uit een emissieplafond. Ook in de memorie van toelichting wordt expliciet het voorbeeld genoemd van het vaststellen van een – niet nader gespecificeerd – emissieplafond voor heel Nederland.²²

Hoewel het vastleggen van een emissieplafond als omgevingswaarde voor de hand lijkt te liggen, zijn er ook andere mogelijkheden. Regulering via rijksregels is echter geen reële optie. De bevoegdheid om bij AMvB regels te stellen met het oog op de doelen van de wet is in artikel 4.3 Omgevingswet beperkt tot activiteiten die in het tweede en derde lid zijn aangewezen; een nationaal plafond voor CO₂-emissies behoort daar niet toe. Ook voor het vaststellen van nationale taakstellingen voor het aandeel duurzame energie en/of energiebesparing in Nederland biedt artikel 4.3 Omgevingswet onvoldoende grondslag. Overigens is naar ons oordeel het instrument omgevingswaarde evenmin direct geschikt om dergelijke andere belangrijke doelen van het klimaatbeleid in regelgeving vast te leggen nu dergelijke taakstellingen moeilijk gekwalificeerd kunnen worden als eisen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Net als onder het huidige recht, bestaat wel de mogelijkheid om zowel een emissieplafond als de genoemde nationale taakstellingen in een nationaal beleidsplan, de omgevingsvisie op grond van artikel 3.1 Omgevingswet, vast te leggen.

3.3 Aard van de omgevingswaarde

Gelet op de motie van Van Tongeren c.s. en het daaraan ten grondslag liggende bevel van de rechtbank ligt het voor de hand dat de regering onderzoekt hoe een emissieplafond voor broeikasgassen voor 2020 als omgevingswaarde kan worden vastgelegd. Een vraag van belang is die naar de aard van de verplichting. Bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet immers worden bepaald wat de aard van de norm is: resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting (artikel 2.10 onder a Omgevingswet). Het bevel van de Rechtbank Den Haag in het Urgenda-vonnis lijkt te wijzen in de richting van een resultaatsverplichting (vgl. grenswaarde). Eind 2020 moet immers sprake zijn van een reductie van Nederlandse emissies van broeikasgassen met ten minste 25% in vergelijking met het niveau van het jaar 1990. Het vastleggen van het emissieplafond als inspanningsverplichting zou de overheid meer ruimte geven voor het (beperkt) afwijken van de doelstelling of voor uitstel. Duidelijk is dat de stevigste juridische verankering bereikt kan worden door het opnemen van een emissieplafond (voor 2020) als resultaatsverplichting. Wordt gekozen voor het vastleggen van een emissieplafond

als inspanningsverplichting of voor het enkel vastleggen daarvan in een nationale omgevingsvisie, dan zal de aard van het plafond minder verplichtend zijn.

3.4 Doorwerking omgevingswaarde

Wanneer het emissieplafond wordt vastgelegd als omgevingswaarde, moet vervolgens – in de systematiek van de toekomstige Omgevingswet – worden bepaald welke instrumenten worden ingezet om dat resultaat te behalen. Natuurlijk zal het systeem van emissierechtenhandel, dat in de Omgevingswet zal worden opgenomen, daarbij behulpzaam zijn. Er zullen daarnaast echter ook andere instrumenten moeten worden ingezet voor het behalen van resultaten in de niet-ETS-sectoren.²³ Natuurlijk kunnen ook taken en bevoegdheden die buiten het bereik van de Omgevingswet liggen, zoals belastingmaatregelen, subsidies of voorlichtingscampagnes, worden ingezet.²⁴ De Omgevingswet zelf biedt Onze Minister of Onze Minister die het aangaat (art. 3.4 Omgevingswet) de bevoegdheid om een programma vast te stellen dat maatregelen bevat om het resultaat te bereiken. Een van de denkbare maatregelen is een verplichting om een klimaatbegroting vast te stellen met een broeikasgasbudget (vgl. de voorgestelde Klimaatwet). De Omgevingswet kent overigens ook programma's die *verplicht* door het Rijk moeten worden opgesteld (art. 3.9 Omgevingswet), maar een programma teneinde de emissies van broeikasgassen te (doen) verminderen is daar niet vermeld. Dat laat onverlet dat het systeem van de Omgevingswet met zich brengt dat een programma dient te worden vastgesteld indien een omgevingswaarde niet bereikt is of zal worden.

Een belangrijke keuze die gemaakt moet worden, is in hoeverre er bij de doorwerking van de omgevingswaarde een directe koppeling wordt gemaakt met de toestemming voor concrete projecten. Een omgevingswaarde is gericht tot de overheid en heeft niet automatisch consequenties voor concrete besluitvorming. Doorwerking naar besluiten kan worden gerealiseerd door het stellen van instructieregels. Artikel 2.24 Omgevingswet bevat een algemene grondslag voor het stellen van instructieregels en uit artikel 2.25 Omgevingswet volgt waar deze instructieregels betrekking op kunnen hebben. Zo kan het Rijk via instructieregels de bestuurlijke afwegingsruimte voor een omgevingsplan beperken. Ook denkbaar is dat een koppeling wordt gemaakt tussen de omgevingswaarde en het beoordelingskader voor omgevingsvergunningverlening (voor een milieubelastende activiteiten buiten het emissiehandelssysteem).²⁵ Dat beoordelingskader wordt vastgesteld bij AMvB (art. 5.18 Omgevingswet).

Het vaststellen van instructieregels en/of beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten kan eveneens gecombineerd worden met een programma met program-

21 Het wegvallen van de verwijzing naar de NEC-richtlijn kan worden verklaard doordat het gestelde emissieplafond door Nederland is behaald en de norm – ook volgens de memorie van toelichting – is uitgewerkt. Zal de opvolger van de NEC-richtlijn tot een wijziging van art. 2.15 Omgevingswet leiden of tot het stellen van een emissieplafond op grond van art. 2.14 Omgevingswet? Of kan (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 335-336) een eventuele programmaplicht worden toegevoegd aan paragraaf 3.2?

22 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 95.

23 Zie J. Ros & B. Daniëls, *Sectordoelen voor niet-ETS-broeikasgasemissies in 2030*, publicatienummer 7146, Planbureau voor de Leefomgeving (4 juni 2015).

24 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 96.

25 Tussen de Europese NEC-richtlijn en de IPPC-richtlijn (IE-richtlijn) blijkt een dergelijke koppeling niet aan de orde, zie HvJ EU 26 mei 2011, ECLI:EU:C:2011:348 (r.o. 75).

matische aanpak. Een dergelijk programma biedt de mogelijkheid om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan een omgevingswaarde. In plaats van een directe koppeling tussen de omgevingswaarde en besluitvorming voor concrete projecten kunnen ontwikkelingsinitiatieven geplaatst worden in een breder pakket aan maatregelen.²⁶ Een programma met programmatiese aanpak kan bij AMvB worden aangewezen met het oog op het bereiken van het emissieplafond (art. 3.15 Omgevingswet). In het programma kan worden bepaald hoeveel ruimte er beschikbaar is voor activiteiten in een bepaald gebied, of bepaalde periode. De manier waarop de omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een bestuursorgaan wordt betrokken, vindt dan plaats op een bij AMvB voor dat programma bepaalde wijze (art. 3.16 Omgevingswet).

3.5 *Gevolgen van dreigende overschrijding omgevingswaarde*

Welke juridische gevolgen heeft een (dreigende) overschrijding van een gesteld emissieplafond voor broeikasgassen? Een consequentie van het verankeren van het emissieplafond als omgevingswaarde is dat ingevolge artikel 20.1 Omgevingswet de vastgestelde omgevingswaarde door monitoring wordt bewaakt en dat wordt beoordeeld of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Is aannemelijk dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dan ontstaat een verplichting om een programma op te stellen teneinde te bewerkstelligen dat de omgevingswaarde (alsnog) zo snel mogelijk wordt behaald. Op wie rust die verplichting? Zonder enige clausulering regelt artikel 3.10 lid 1 Omgevingswet dat het college van B&W verplicht is in dat geval een programma vast te stellen. Dat zal niet direct de bedoeling zijn als het gaat om een nationaal emissieplafond voor broeikasgassen. Bij het vaststellen van het plafond is dus vereist dat op grond van het derde lid bij AMvB wordt vastgesteld welk bestuursorgaan verplicht is een programma op te stellen bij dreigende overschrijding. Het ligt voor de hand om bij een emissieplafond als omgevingswaarde aan de regering te denken. Indien voor de doorwerking van de omgevingswaarde al eerder een programma is opgesteld, volgt overigens uit artikel 3.11 Omgevingswet de verplichting om dat programma aan te passen in die zin dat binnen een passende termijn (alsnog) aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

4. **Conclusie: haalbare politieke keuze?**

Of het Urgenda-vonnis aanleiding is voor de wetgever om een nationaal emissieplafond voor de uitstoot van broeikasgassen vast te leggen, is nog maar zeer de vraag. Om emissiedoelstellingen juridisch te verankeren, kan de wetgever (onder meer) kiezen voor een specifieke Klimaatwet of voor inpassing in het stelsel van omgevingswetgeving. In deze bijdrage hebben we onderzocht of de toekomstige Omgevingswet daarvoor voldoende instrumenten biedt. Gelet op

de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Tongeren c.s. dient de regering in ieder geval te onderzoeken of het door de Rechtbank Den Haag bevolen emissieplafond voor 2020 in een omgevingswaarde kan worden vastgelegd.

Het instrument omgevingswaarde wordt door de wetgever mede geïntroduceerd om eventueel een nationaal emissieplafond bindend te kunnen vastleggen. Als de regering besluit om een emissieplafond voor 2020 in een omgevingswaarde vast te leggen, noopt dat tot meer belangrijke (politieke) keuzes. Zo moet de aard van de omgevingswaarde (resultaatsverplichting of inspanningsverplichting) worden vastgelegd en moet besloten worden over de mate van doorwerking van de omgevingswaarde (door het vaststellen van instructieregels, door directe koppeling met besluitvorming over concrete projecten en/of door een programma met een maatregelenpakket). Gelet op het Urgenda-vonnis ligt een omgevingswaarde als resultaatsverplichting voor de hand. Wat de doorwerking van de omgevingswaarde betreft, biedt de Omgevingswet vele opties. Gezien de ervaring in het verleden schatten wij in dat een directe koppeling tussen de omgevingswaarde en besluitvorming over concrete projecten – zoals die in de voorstellen voor een Klimaatwet is opgenomen – politiek moeilijk haalbaar zal blijken. Om te waarborgen dat een emissieplafond wordt bereikt kent de Omgevingswet een specifiek instrument: het programma. Met het oog op de bijzondere instrumenten die in de voorstellen voor een Klimaatwet zijn opgenomen, zoals onder meer de verplichting een klimaatbegroting met broeikasgasbudget, een klimaatnota en een klimaatplan vast te stellen, is onze conclusie dat met een programma op grond van de Omgevingswet tot op zekere hoogte juridisch hetzelfde kan worden bereikt.

Het verschil tussen enerzijds een omgevingswaarde als resultaatsverplichting met een directe koppeling tussen nationaal emissieplafond en alle op grond van de Omgevingswet uitgeoefende bevoegdheden en anderzijds een omgevingswaarde als inspanningsverplichting zonder directe koppeling, is behoorlijk groot. Laatstgenoemde optie verschilt nauwelijks van de – wellicht politiek beter haalbare – mogelijkheid om het door de Rechtbank Den Haag bevolen nationale emissieplafond vast te leggen in een nationale omgevingsvisie.²⁷ Ook thema's als energietransitie en klimaatverandering kunnen deel uitmaken van een dergelijke omgevingsvisie, waarbij ter uitwerking daarvan ook een programma kan worden opgesteld om de daarin gestelde doelen te bereiken.²⁸ De conclusie is dat met de instrumenten van de Omgevingswet in de hand, verschillende opties bestaan om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis. Gelet op de kritiek op het vonnis dat de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten is noemenswaardig dat uiteindelijk toch de politiek de keuzes zal moeten maken.

26 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 98.*

27 De regering heeft aangekondigd dat een nationale omgevingsvisie zowel het tegengaan van klimaatverandering (mitigatie) en aanpassingen aan klimaatverandering (adaptatie) dient te adresseren, zie o.a. *Kamerstukken I 2015/16, 33962, H, p. 14.*

28 *Kamerstukken I 2015/16, 33962, H, p. 36-37.*