

# 11 Juridische borging van de energiedoelstellingen voor hernieuwbare energie met de Omgevingswet? Stimuleren en faciliteren, maar niet garanderen

*Marlon Boeve, Frank Groothuijse, Sander van Hees<sup>1</sup>*

## Samenvatting

Een belangrijk onderdeel van het Klimaatakkoord is het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie op land tot 35 TWh in 2030. In de zogenoemde Regionale energiestrategieën (RES'en) worden daartoe afspraken gemaakt tussen de betrokken overheden over welk aandeel hernieuwbare energie zij voor hun rekening nemen. Er is echter geen juridische verplichting waarmee de inhoud van de RES'en kan worden afgedwongen. In deze bijdrage wordt onderzocht in hoeverre de Omgevingswet kan bijdragen aan een sterkere juridische verankering van de doelstellingen voor de realisatie van hernieuwbare energie en de verdeling van die doelstellingen tussen de betrokken bestuursorganen. Conclusie is dat het instrumentarium van de Omgevingswet het realiseren van hernieuwbare energiebronnen wel kan faciliteren en stimuleren, maar een juridisch afdwingbare borging van de realisering en verdeling van de energiedoelstellingen zelf niet mogelijk is.

## 1 Inleiding

Uit de bijdrage van Akerboom en Backes blijkt dat Nederland zijn Europese doelstellingen met betrekking tot het *aandeel hernieuwbare energie* ruimschoots niet zal halen. In deze bijdrage onderzoeken wij of en in hoeverre de Omgevingswet kan bijdragen aan een sterkere juridische verankering van de doelstellingen van de energietransitie, en aan de taakverdeling voor het bereiken van die doelstellingen tussen de bij de energietransitie betrokken bestuursorganen. Hierbij ligt de focus op de 35 TWh weersafhankelijke duurzame energie op land, die decentraal moet worden gerealiseerd via de Regionale Energiestrategieën (RES'en), waarin alle betrokken overheden afspraken maken over welk aandeel hernieuwbare energie zij voor hun rekening willen nemen. Op korte termijn zullen die afspraken in het omgevingsbeleid moeten worden verankerd.<sup>2</sup>

---

1 Marlon Boeve en Frank Groothuijse zijn beiden verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht. Sander van Hees is senior juridisch adviseur bij Witteveen+Bos. Daarnaast is hij als geassocieerd medewerker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.

2 In het Klimaatplan is als doel geformuleerd dat de ruimtelijke maatregelen voor hernieuwbare energie op land in een groot deel van de regio's medio 2021 verankerd zijn

Om tot de beantwoording van deze hoofdvraag te komen, stellen wij in deze bijdrage de volgende vragen aan de orde:

1. Wat zijn de Nederlandse doelstellingen voor de energietransitie?
2. Hoe werken deze doelstellingen door naar de RES?
3. Wat is de juridische status van de nationale doelstellingen en van de RES?
4. Waarom is voor de begrenzing in RES-regio's gekozen, en hoe verhouden deze zich tot de bevoegdhedenverdeling in het omgevingsrecht?
5. Hoe kunnen de instrumenten van de Omgevingswet bijdragen aan een sterkere juridische verankering van de doelstellingen van de energietransitie?
6. Hoe kan de Omgevingswet bijdragen aan een taakverdeling voor het bereiken van de doelstellingen tussen de bij de energietransitie betrokken bestuursorganen?

In deze bijdrage staat de verdeling van de energiedoelstellingen tussen de betrokken overheden, de doorwerking en de juridische verankering daarvan centraal. Er zal dan ook niet worden ingegaan op de wijze waarop overheden hun burgers-bindende instrumenten uit de Omgevingswet kunnen inzetten om hun doelstellingen daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, zoals algemene regels, vergunningenstelsels in het Bal, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, omgevingsplannen, het projectbesluit, vergunningverlening, gedoogplichten, onteigening, enzovoort.

Daarnaast ligt, zoals hierboven aangegeven, de focus van deze bijdrage op de 35 TWh duurzame energie op land (zonne-energie en windenergie) die via de RES moet worden gerealiseerd. De opgaven voor elektriciteit moeten ruimtelijk vertaald worden naar zoekgebieden en locaties in provincies en gemeentes. Er bestaat bij duurzame energie op land dus een directe koppeling met het omgevingsbeleid en de verdeling van doelstellingen tussen verschillende overheden die verantwoordelijk zijn voor het omgevingsbeleid. Deze koppeling wordt in deze bijdrage verder onderzocht.<sup>3</sup> Andere aspecten van het Nederlandse energie- en klimaatbeleid, zoals energiebesparing, hebben vanwege hun karakter een minder directe binding met het omgevingsbeleid en ruimtelijke inpassing, en worden in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten.<sup>4</sup>

---

in het omgevingsbeleid, en dat uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen zijn afgegeven.

- 3 Deze directe koppeling tussen energie en ruimtelijk beleid bestaat overigens ook bij de warmtetransitie, maar hierop zal in deze bijdrage vanwege de beperkte ruimte niet nader worden ingegaan.
- 4 Zie voor de karakteristieken van het Nederlandse energiebesparingsbeleid de bijdrage van Akerboom en Backes (hoofdstuk 3).

## 2 Het Nederlandse energie- en klimaatbeleid

### 2.1 Wat zijn de Nederlandse doelstellingen voor de energietransitie?

In Nederland zijn de Europese energie- en klimaatdoelstellingen<sup>5</sup> vertaald in de volgende in artikel 2 Klimaatwet vastgelegde doelstellingen:<sup>6</sup>

1. het terugbrengen van de emissies van broeikasgassen in Nederland, tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990;
2. een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 (een tussen- en streefdoel),
3. een volledige CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

De Klimaatwet sluit aan bij de principes van technologieneutraliteit en kostenefficiëntie, en maakt geen onderverdeling naar percentages die met bijvoorbeeld hernieuwbare energie en energiebesparing moeten worden behaald. Er is een kans dat Nederland al in 2030 een verdere reductie moet bereiken dan de bovengenoemde 49%. Dit hangt af van het Europese besluit over de verhoging van de Europese CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling.<sup>7</sup> De aanpassingen die hiervoor nodig zijn, kunnen landen opnemen in de tweejaarlijkse voortgangsrapportage van het Klimaatplan (met daaraan gekoppeld de mogelijkheid om bestaande maatregelen te intensiveren en/of extra maatregelen te nemen), en in de vijfjaarlijkse herijking van de CO<sub>2</sub>-reductieopgave per sector en bijbehorende herziening van het Klimaatplan.

### 2.2 Klimaatplan

Naast de bovengenoemde doelstellingen voorziet de Klimaatwet in een verplichting tot het opstellen van een Klimaatplan, dat een beschrijving geeft van het te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van de doelstellingen voor de eerstvolgende tien jaar. Iedere twee jaar na de vaststelling van het klimaatplan wordt over de voortgang van de uitvoering gerapporteerd en, als die rapportage daartoe aanleiding geeft in het licht van de doelstellingen van de Klimaatwet, dan wordt besloten of bestaande maatregelen moeten worden geïntensiveerd en/of extra maatregelen worden genomen. De Klimaatwet schrijft ook voor dat elke vijf jaar een herijking van de opgave plaatsvindt; de eventueel resterende opgave van 49% emissiereductie kan dan, indien nodig, opnieuw worden verdeeld over de sectoren (zie par. 2.3 hierna).<sup>8</sup>

Het eerste klimaatplan heeft betrekking op de periode van 2021 tot en met 2030.<sup>9</sup> De inhoud van dit Klimaatplan wordt voor een belangrijk deel bepaald door de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. Dit akkoord is in juni 2019 tot stand gekomen met betrokkenheid van meer dan honderd maatschappelijke (publieke en private)

<sup>5</sup> Zie bijdrage van Akerboom en Backes, par. 3.1.

<sup>6</sup> Klimaatwet, art. 2.

<sup>7</sup> Zie bijdrage van Akerboom en Backes, par. 3.1.

<sup>8</sup> Klimaatplan 2021-2030, p. 59.

<sup>9</sup> Art. 4 Klimaatwet.

partijen en beoogt dat het politieke reductiedoel van 49% in 2030 wordt gerealiseerd. In aanvulling op de maatregelen uit het Klimaatakkoord bevat het Klimaatplan ook nog: '(i) beleid dat volgt uit Europese verplichtingen, (ii) lopend beleid en (iii) beleid dat in het regeerakkoord is aangekondigd, maar geen onderdeel uitmaakt van het Klimaatakkoord.'<sup>10</sup>

Voor een verdere toelichting op het Klimaatplan en het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan verwijzen wij naar de bijdrage van Akerboom en Backes in deze bundel.

### 2.3 Verdeling over verschillende sectoren

Nederland stelt de reductie van broeikasgasemissies centraal in het klimaat- en energiebeleid. Er is naast de 49% CO<sub>2</sub>-reductie dus geen bindend nationaal percentage duurzame energie dat behaald moet worden. Hernieuwbare energie en energiebesparing zijn echter belangrijke mogelijkheden om de doelen voor CO<sub>2</sub>-reductie te behalen. Voor het EU-doel voor hernieuwbare energie van 32% heeft de Europese Commissie aangegeven een bijdrage van 26% van Nederland redelijk te achten, maar Nederland heeft aangegeven om in ieder geval een aandeel van 27% hernieuwbare energie in 2030 te willen realiseren. Dit wordt opgenomen in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK).<sup>11</sup>

In het Klimaatakkoord en het Klimaatplan 2021-2030 zijn de doelstellingen uit artikel 2 Klimaatwet verdeeld over verschillende sectoren. Naast elektriciteit zijn dit de sectoren: mobiliteit, industrie, gebouwde omgeving, en landbouw en landgebruik. Zoals in de inleiding toegelicht gaat deze bijdrage alleen in op de sector elektriciteit, met de focus op hernieuwbare energie op land (zonne- en windenergie). De Routekaart Windenergie op Zee 2030 stelt daarnaast doelen voor toekomstige kavels voor windenergie op zee (de opwekking in 2030 van circa 49 TWh windenergie op zee), en de Nederlandse bijdragen in het kader van energiebesparing worden gerealiseerd door het uitvoeren van het pakket aan beleidsmaatregelen uit het Klimaatakkoord.<sup>12</sup> Daarnaast is er afgesproken dat er 35 TWh hernieuwbare energie (wind en zon) op land wordt gerealiseerd. Ook wordt er voor circa 10 TWh aan kleinschalige opwekking van hernieuwbare elektriciteit uit bijvoorbeeld particuliere zonnepanelen verwacht, maar dit betreft geen doelstelling die onderdeel is van de RES-systematiek.<sup>13</sup>

### 2.4 Hernieuwbare energie op land

Een belangrijke beleidslijn die onder het Klimaatakkoord wordt ingezet is het stimuleren van hernieuwbare energie op land (HOL) tot 35 TWh in 2030. Dit gaat om een ophoging van de reeds in 2013 in het Energieakkoord afgesproken 6.000 megawatt

---

10 Klimaatplan 2021-2030, p. 5.

11 Klimaatplan 2021-2030, p. 20 en 26.

12 Klimaatplan 2021-2030, p. 23.

13 Klimaatplan 2021-2030, p. 43 en Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 17.

(MW) vermogen aan windmolens op land die in 2020 gerealiseerd zou moeten zijn.<sup>14</sup> Het Klimaatplan geeft aan dat het opwekken van elektriciteit verschuift van enkele centrale winlocaties naar tientallen locaties die verspreid zijn door heel Nederland. Deze kleine winlocaties voor energie uit wind en zon geven het energiesysteem een sterk decentraal karakter. Het Klimaatplan wijst erop dat dit lokaal om een uitbreiding van het bestaande elektriciteitsnet kan vragen en dat deze winlocaties bovendien schaarse ruimte innemen, waardoor een goede ruimtelijke inpassing van nieuwe energietoepassingen van belang is. Het is de bedoeling dat gemeenten, provincies en waterschappen de RES gebruiken om maatschappelijke partijen en omwonenden bij de lokale planvorming te betrekken en het draagvlak te vergroten. Het nationaal programma RES (van EZK, BZK, VNG, IPO, UvW) ondersteunt de decentrale overheden bij de ontwikkeling en uitvoering van de RES'en.<sup>15</sup>

### **3 Regionale Energiestrategieën (RES)**

#### **3.1 Hoe werken de nationale energie- en klimaatdoelstellingen door naar de RES?**

Regionale energiestrategieën zijn visiedocumenten waarin de energieregio's in kaart brengen wat het regionale potentieel is van duurzame warmtebronnen en hernieuwbare energie op land, en in de RES'en doen de regio's een bod op welk deel van de vereiste 35 TWh hernieuwbaar op land ze voor hun rekening kunnen nemen. In de RES'en worden veel nationale afspraken uit het Klimaatakkoord in de praktijk gebracht. Op 1 oktober 2020 is de deadline voor het opleveren van de conceptversies van de RES'en door de regio's. In het Klimaatplan is als doel geformuleerd dat de ruimtelijke maatregelen voor hernieuwbare energie op land in een groot deel van de regio's medio 2021 verankerd zijn in het omgevingsbeleid, en dat uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen zijn afgegeven. Het idee is verder dat in de RES'en en omgevingsplannen méér ruimte voor hernieuwbare energie zal worden gezocht en ingepland om zo voldoende volume te waarborgen en uitval van projecten te compenseren.<sup>16</sup> Dit gaat dus om méér dan de doelstelling van 35 TWh voor hernieuwbare, weersafhankelijke grootschalige elektriciteit op land, omdat er naar verwachting plannen zullen afvallen of inkrimpen.<sup>17</sup>

Net als bij het Klimaatplan vindt er ook een tweejaarlijkse herziening van de RES'en plaats. Aangezien de doelstellingen in het Klimaatakkoord voor langere tijd vaststaan, is de manier waarop deze doelen optimaal kunnen worden gerealiseerd onze ker. Dit vraagt volgens het Klimaatakkoord om een adaptief en iteratief proces met elke twee jaar een herijking van de aanpak.<sup>18</sup> Zie figuur 1 en 2 hieronder.

---

14 Zie de bijdrage van Akerboom en Backes, par. 2.2 (Aanvullend Nederlands klimaatbeleid tot 2020) en 3.2.2 (Klimaatakkoord).

15 Klimaatplan 2021-2030, p. 27.

16 Klimaatplan 2021-2030, p. 22 en par. 3.1.

17 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 16.

18 Klimaatakkoord, D7.

RES'en moeten inzicht geven in:

- mogelijkheden voor regionale opwekking en besparing;
- die mogelijkheden vertaald naar keuzes in concrete plekken, projecten en planning;
- de afstemming omtrent warmtebronnen, de gevolgen voor de energie-infrastructuur, en al gerealiseerde projecten en plannen.<sup>19</sup>

De RES'en zijn dus breder dan alleen hernieuwbare energie op land. Ook warmte is bijvoorbeeld onderdeel van de RES, maar dit aspect wordt, zoals in de inleiding is toegelicht, in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten.

De RES wordt gezien als een instrument om de ruimtelijk inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren, en om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren.<sup>20</sup> De RES lijkt daarmee op een sectorale, interbestuurlijke variant van de omgevingsvisie.<sup>21</sup>

De RES beperkt zich tot de opwekking van weersafhankelijke hernieuwbare energieopwekking op land (zon- en windenergie),<sup>22</sup> de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur.<sup>23</sup> De productie van hernieuwbare elektriciteit uit biomassa en biogas wordt niet meegeteld voor de nationale doelstelling van 35 TWh. Ook waterkrachtinstallaties worden niet genoemd in het Klimaatakkoord en worden niet meegeteld. Het feit dat een bron niet meetelt voor het behalen van de 35 TWh, betekent overigens niet dat die bron niet opgenomen mag worden in de RES. Volgens de Handreiking RES staat het elke regio vrij om de RES naar eigen inzicht te 'verbreden'.<sup>24</sup> Het opnemen van deze bronnen lijkt dan echter slechts een signalerende functie te hebben.

19 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 13.

20 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 13.

21 J.J. Karens & J.W.A. Lameijer, 'Energietransitie: milieurecht ontmoet energierecht' – Verslag NeVER-bijeenkomst 18 juni 2019, *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2019, nr. 5-6, p. 186.

22 'Voor het regio-aandeel aan 35 TWh tellen alle installaties mee die elektriciteit produceren uit wind- en zonne-energie. Wel is er bij de zon-PV installaties een ondergrens voor het vermogen van 15 kW. Ook de installaties die er op dit moment al staan en de installaties die eerder zijn geplaatst als gevolg van eerder gemaakte afspraken uit het Energieakkoord, tellen mee.' Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 17.

23 Kleinschalig zon-op-dakinstallaties met een vermogen van 15 kWp en minder, worden in het Klimaatakkoord niet meegeteld voor het 35 TWh-doel (met 7 TWh-groei van kleinschalige zonne-energie is al rekening gehouden in de nationale CO<sub>2</sub>-doelstellingen). Indien de doelstelling van 35 TWh echter verhoogd wordt, zal deze extra opgave allereerst ingevuld worden met Wind op Zee en kleinschalig zon. De Concept RES en RES 1.0 kunnen daarom beschrijven op welke ontwikkeling van kleinschalig zon-opdak de regio inzet: 'hoeveel meer dan de autonome ontwikkeling en hoe wil de regio deze extra ontwikkeling realiseren?'. Zie Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 35.

24 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 16-17.

De opgaven voor elektriciteit (en warmte) moeten ruimtelijk vertaald worden naar zoekgebieden en locaties. Uiteraard concurreert de energietransitie met andere functies, zoals natuur en landbouw (maar het combineren van functies wordt door de overheid juist aangemoedigd). Binnen de energietransitie is onder andere ruimte nodig voor windmolens en zonnenvelden, installaties voor warmtebronnen zoals geothermie en biovergisting, infrastructuur voor elektriciteit, gas en warmte (zoals onderstations, warmtenetten, buurtaccu's en andere installaties, en opslag van warmte onder of bovengronds). Daarnaast moet de ruimte voor de energietransitie ook onder de grond worden gevonden, leidingen voor warmtenetten en locaties voor het boren naar geothermie moeten bijvoorbeeld concurreren met bestaande ondergrondse infrastructuur en functies.<sup>25</sup>

Omdat ruimte in Nederland in het algemeen schaars is, zijn in het Klimaatakkoord vier ruimtelijke principes opgenomen, waarvan in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de RES'en deze principes meenemen in de regionale afweging. Het gaat om de volgende ruimtelijke principes:

- zuinig en zo veel mogelijk meervoudig ruimtegebruik;
- combineren van opgaven en investeringen met andere opgaven;
- vraag en aanbod zo dicht mogelijk bij elkaar;
- aansluiten bij gebiedsspecifieke kenmerken.<sup>26</sup>

Deze principes zijn ook in lijn met de afwegingsprincipes die zijn opgenomen in de ontwerp-Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Daarnaast geeft de NOVI nog drie specifieke richtingen mee aan de RES:

- voorkeur voor grootschalige clustering;
- voorkeursvolgorde voor zonnepanelen;
- energiebesparing, warmtenetten en ander gebruik van bestaande gasleidingen.<sup>27</sup>

Specifiek voor zonne-energie is tussen het Rijk, IPO, VNG en maatschappelijke organisaties een voorkeursvolgorde overeengekomen, die voorziet in het ontzien van landbouw- en natuurgronden en het stimuleren van zon op daken. Deze voorkeursvolgorde is opgenomen in de ontwerp-NOVI.<sup>28</sup>

Volgens de Handreiking RES moet in de RES'en het regionale aandeel voor de landelijke opgave zo concreet mogelijk worden uitgewerkt, rekening houdend met alle andere belangen. Dit betekent dat ten minste zoekgebieden voor grootschalige wind en zon moeten worden uitgewerkt. Dat zijn gebieden binnen de regio die in aanmerking kunnen komen voor de opwekking van wind (<2MW, 2-100MW, >100MW), en grootschalig zon (meer dan 15 kW en op daken of velden). In de concept-RES gaat het nog om globale zoekgebieden, maar in de RES 1.0 om concrete zoekgebieden.<sup>29</sup>

25 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 21.

26 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 62-63.

27 In deze bijdrage beperken wij ons echter tot de grootschalige opwekking van hernieuwbare (elektriciteit) op land.

28 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 63-64.

29 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 35.

### 3.2 Planning

De concept-RES'en worden op 1 oktober 2020 opgeleverd. De RES 1.0 moet 1 juli 2021 worden opgeleverd.<sup>30</sup> In de RES 2.0, die moet worden opgeleverd in juli 2023, kunnen de visies op gemeentelijk niveau goed worden afgestemd op het regionale niveau.<sup>31</sup> Het PBL zal de concept-RES'en analyseren om te bezien of de plannen optellen tot het bereiken van de nationale klimaatdoelstellingen. Wanneer dat niet het geval is, dienen de decentrale overheden voor de restopgave een verdeling per RES te maken. Deze verdeling moet op 1 februari 2021 bekend zijn. Ondertussen is het de bedoeling dat de decentrale overheden de planologische vastlegging al opstarten op basis van de inhoud van de conceptversie van de RES. De RES-regio's hebben tot 1 juli 2021 om de definitieve RES 1.0, inclusief de restopgave, vast te stellen. Het is de bedoeling dat medio 2021 het merendeel van de RES'en is verwerkt in het omgevingsbeleid. De RES 1.0 (met per regio het aanbod elektriciteit en een Regionale Structuur Warmte) wordt vervolgens formeel vastgesteld door gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van de waterschappen. Het RES-traject heeft een doorlooptijd tot 2030 en de RES'en worden in een cyclus van minimaal twee jaar geactualiseerd. De RES 2.0 is een nadere uitwerking en mogelijke herziening van de RES 1.0, waarin nieuwe inzichten en ontwikkelingen ten aanzien van locatiekeuzes voor hernieuwbare opwek zullen moeten worden doorgevoerd.<sup>32</sup>

### 3.3 Waarom is voor de begrenzing in RES-regio's gekozen, en hoe verhouden deze zich tot de bevoegdhedenverdeling in het omgevingsrecht?

In het Klimaatplan wordt benadrukt dat vraag en aanbod van elektriciteit en warmte, en de beslissingen over de ruimtelijke inpassing daarvan een regionaal karakter hebben. De regio (en niet één enkele bestuurslaag) wordt daarom gezien als het juiste schaalniveau om de opgave van de klimaat- en energietransitie te verbinden met andere opgaven in de fysieke leefomgeving en belangen tegen elkaar af te wegen. De doelen zijn volgens de overheid alleen te halen door samen te werken; als voorbeeld wordt genoemd dat afspraken over bijvoorbeeld grote zonprojecten in de ene gemeente, invloed hebben op een buurgemeente. In het Interbestuurlijke Programma (februari 2018) is daarom afgesproken om een meerjarige programmatische nationale aanpak uit te werken met landsdekkende regionale energiestrategieën. Hiervoor is Nederland verdeeld in dertig energieregio's.<sup>33</sup>

30 Naar aanleiding van de coronacrisis is het oorspronkelijke tijdschema aangepast, zie [www.regionale-energiestrategie.nl/Nieuws/1632540.aspx?t=Ruimte-in-tijdschema-RES'en](http://www.regionale-energiestrategie.nl/Nieuws/1632540.aspx?t=Ruimte-in-tijdschema-RES'en).

31 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 20 en 23.

32 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 23-24.

33 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 12.



De Regionale Energiestrategieën bieden een kader waarbinnen gemeenten, provincies en waterschappen op een regionaal niveau samenwerken 'om integrale afwegingen te maken over de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en infrastructuur'. Hier moeten ook netbeheerders, bedrijven en maatschappelijke partijen bij worden betrokken. De focus ligt daarbij zoals eerder vermeld op de realisatie van de opwekking van 35 TWh hernieuwbare energie op land in 2030 (en het ontwikkelen van een Regionale Structuur Warmte). De vaststelling van de RES vindt volgens het Klimaatplan plaats door de gemeenteraden, Provinciale Staten en de algemene besturen van de waterschappen.<sup>34</sup>

Het Klimaatplan benadrukt dat de RES niet leidt tot wijzigingen in de bestaande taken en bevoegdheden van overheden. De uitkomsten van het RES-proces dienen volgens het Klimaatplan door gemeenten, provincies en waterschappen te worden vastgelegd in de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisie, in het omgevingsplan en in de omgevingsverordening en waterschapsverordening.<sup>35</sup> Op die manier moeten de op regionale schaal gemaakte afwegingen worden geborgd.<sup>36</sup>

### 3.4 De juridische status van de nationale doelstellingen en van de RES

Conform het Klimaatakkoord en het Klimaatplan moeten RES'en worden opgesteld, maar er is geen juridische verplichting waarmee de inhoud ervan kan worden afgedwongen. Het kan dus voorkomen dat de plannen die gemeentes/regio's maken ter uitvoering van de Europese en landelijke doelstellingen in de praktijk niet (kunnen) worden uitgevoerd.

Het Klimaatakkoord en het Klimaatplan geven wel expliciet aan dat de geformuleerde doelstellingen niet vrijblijvend zijn. Desondanks is er de afspraak dat problemen (bijvoorbeeld wanneer de RES'en niet optellen tot de landelijke doelstelling van ten minste 35 TWh grootschalig hernieuwbaar op land in 2030) allereerst worden opgelost via bestuurlijke samenwerking en overleg. Indien de energieregio's er uiteindelijk niet in slagen om gezamenlijk tot een invulling van de doelstellingen hernieuwbaar op land en warmte te komen, dan komen de instrumenten van de Omgevingswet in beeld.<sup>37</sup> Volgens het Klimaatakkoord en het Klimaatplan gaat het dan om instrumenten zoals het vaststellen van een omgevingswaarde, een omgevingsprogramma of in het ultieme geval het inzetten van het instrument projectbesluit.<sup>38</sup> Hier gaan wij in paragraaf 4 en 5 van deze bijdrage verder op in.

34 Klimaatplan 2021-2030, p. 43.

35 Wij vragen ons overigens af of de waterschapsverordening daarvoor de meest logische plek is. Het beheerprogramma of beleidsregels lijken ons meer voor de hand te liggen.

36 Klimaatplan 2021-2030, p. 44.

37 Deze instrumenten komen overigens ook in beeld wanneer het wél lukt om de invulling van de doelstellingen te bereiken, namelijk om de energiedoelstellingen te vertalen in het omgevingsbeleid.

38 Klimaatakkoord, p. 227, Klimaatplan 2021-2030, p. 44.

### 3.5 Hoe kunnen de instrumenten van de Omgevingswet volgens het Klimaatplan en de Handreiking RES bijdragen aan de juridische verankering van de doelstellingen van de energietransitie?

Het Klimaatplan geeft aan dat de uitkomsten van het RES-proces door de gemeenten, provincies en waterschappen moeten worden vastgelegd in de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies, in het omgevingsplan en in de omgevingsverordening en waterschapsverordening.<sup>39</sup> De water(beheer)programma's kunnen ook een rol spelen wanneer het gaat om de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.<sup>40</sup> De RES dient als een bouwsteen voor het decentrale omgevingsbeleid, waarin uiteindelijk de integrale besluitvorming over de fysieke leefomgeving plaats moet vinden.<sup>41</sup> Tegelijkertijd suggereert de Handreiking RES dat de omgevingsvisies die nu in ontwikkeling zijn ook als inspiratiekader kunnen dienen voor het opstellen van de RES'en. De handreiking geeft ook aan dat het verstandig is om bij het opstellen van de RES'en aansluiting te zoeken met het proces van de Omgevingsagenda.<sup>42</sup> Ook kunnen reeds bestaande omgevingsvisies op basis van het Klimaatakkoord aanpassing behoeven. Het opstellen van een omgevingsvisie waarin de energietransitie wordt meegenomen, is geen lineair, maar een cyclisch proces. Zie figuur 1 en 2 hieronder.

Het tijdspad van de RES (de RES 2.0 moet worden opgeleverd in juli 2023) loopt overigens voor een deel gelijk op met de provinciale omgevingsvisies (deze moeten uiterlijk in 2024 vastgesteld zijn). De Handreiking RES geeft expliciet aan dat de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter kunnen worden gemaakt door die juridisch vast te leggen. Op deze manier worden ook andere overheden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het energietransitiebeleid. De Handreiking RES geeft aan dat deze juridische borging bijvoorbeeld kan worden gerealiseerd door eisen vast te leggen in omgevingswaarden, door een programma vast te stellen, of met instructieregels over taken en bevoegdheden van andere overheden.<sup>43</sup> In het vervolg van deze bijdrage zullen wij ingaan op de vraag in hoeverre de instrumenten van de Omgevingswet daadwerkelijk in die juridisch borging kunnen voorzien.

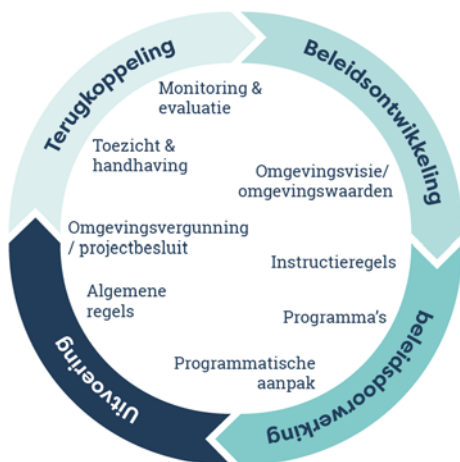
39 Klimaatplan 2021-2030, par. 3.2.

40 Zie de bijdrage van Van Kempen en Van Hees (hoofdstuk 9) voor de rol die water-(beheer)programma's kunnen spelen in de energietransitie.

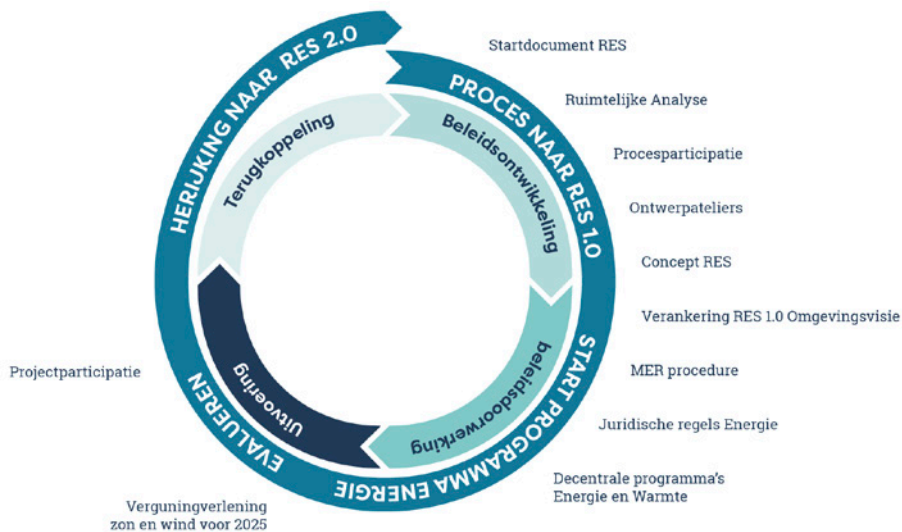
41 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 13.

42 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 65.

43 Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 64.



**Figuur 1** Het proces van het Omgevingsbeleid.  
Bron: Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 64



**Figuur 2** RES-proces in relatie tot Omgevingsbeleid.  
Bron: Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1, p. 65

## **4 De juridische verankering van de energiedoelstellingen door de betrokken overheden**

De bij de RES betrokken overheden zullen hun deel van de energiedoelstellingen moeten verankeren in de juridische instrumenten die de Omgevingswet hun zal bieden. In deze paragraaf wordt bezien welke instrumenten de overheden daarvoor kunnen inzetten, op welke wijze zij dat kunnen doen en wat de juridische betekenis daarvan is.

### **4.1 Energiedoelstellingen onderdeel van de doelstellingen van de Omgevingswet?**

Voordat wij ingaan op de verschillende instrumenten die de Omgevingswet biedt, is het van belang om te onderzoeken in hoeverre deze instrumenten wel voor het bereiken van de energiedoelstellingen kunnen worden ingezet. Voor zover het bereiken van de (hernieuwbare) energiedoelstellingen gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving staat buiten kijf dat dit bij de inzet van deze instrumenten moet worden betrokken. Dat vloeit ook met zoveel woorden uit artikel 1.2 lid 3 onder b Omgevingswet voort, waarin als gevolgen voor de fysieke leefomgeving in ieder geval de gevolgen worden begrepen die kunnen voortvloeien uit het gebruik van natuurlijke hulpbronnen door de mens, waaronder zonne- en windenergie, biomassa, warmte, waterkracht en energie uit zee.<sup>44</sup> De aanleg van een windpark, biomassacentrale of een waterkrachtcentrale kan immers ingrijpende gevolgen voor (aspecten van) de fysieke leefomgeving hebben, zoals voor landschappen, natuur, water, woon- en leefklimaat, enzovoort. Om de energiedoelstellingen daadwerkelijk te kunnen bereiken, is de inzet van het instrumentarium uit de Omgevingswet noodzakelijk. In veel gevallen zullen de projecten die gericht zijn op het bereiken van de energiedoelstellingen op grond van het geldende instrumentarium op dit moment namelijk vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving (ter plaatse) nog niet of slechts onder voorwaarden kunnen worden toegestaan. Het instrumentarium van de Omgevingswet heeft in zoverre een faciliterende rol voor het bereiken van de energiedoelstellingen.

Een andere vraag is of het bereiken van de energiedoelstellingen ook onderdeel uitmaakt van de doelstellingen van de Omgevingswet. Een bevestigend antwoord betekent namelijk dat de bestuursorganen de taken en bevoegdheden die zij op grond van de Omgevingswet hebben ook met het oog op het bereiken van deze energiedoelstellingen moeten uitoefenen.<sup>45</sup> De juridische instrumenten van deze wet kunnen dan ook met dat doel worden ingezet en de doelstellingen kunnen ook met behulp van die instrumenten bindend worden vastgelegd in bijvoorbeeld programma's, omgevingswaarden, omgevingsplannen en instructieregels.

44 Zie de definitie van 'natuurlijke hulpbronnen' in art. 1.1 lid 1 jo. bijlage Ow.

45 Art. 2.1 lid 1 Ow.

Ons inziens kan worden gesteld dat de energiedoelstellingen onder de doelstellingen van de wet vallen, omdat daarmee klimaatverandering en de uitstoot van andere verontreinigende stoffen die vrijkomen bij grijze energieopwekking, zoals kolen- en gascentrales kunnen worden tegengegaan, waardoor met het oog op een duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu kan worden bewerkstelligd.<sup>46</sup> Ook artikel 2.1 lid 3 Ow wijst in die richting, omdat ingevolge deze bepaling de uitoefening van taken en bevoegdheden met het oog op de doelen van wet kan worden uitgewerkt of begrensd ten aanzien van onder meer het tegengaan van klimaatverandering en beheer van natuurlijke hulpbronnen (waaronder ook grijze en groene energiebronnen). Dat impliceert dat het tegengaan van klimaatverandering en het beheer van natuurlijke hulpbronnen onderdeel uitmaken van de doelstellingen van de wet. Anders zou een nadere begrenzing of uitwerking immers niet mogelijk zijn. Een ander argument voor onze stelling kan worden gevonden in de uitleg die in de memorie van toelichting wordt gegeven van het begrip ‘gebruiksruimte’. Daaruit vloeit namelijk voort dat ook ten aanzien van CO<sub>2</sub>-emissies,<sup>47</sup> energie en natuurlijke hulpbronnen kan worden gesproken van ‘gebruiksruimte’ in de zin van de Omgevingswet. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt verwoord:

‘Het concept gebruiksruimte wordt (maar dan aangeduid als milieugebruiksruimte) overigens al geruime tijd gehanteerd in het milieubeleid. In de praktijk heeft het echter niet alleen betrekking op milieuwaarden, maar ook op zaken als natuur, energie, natuurlijke hulpbronnen en ruimtebeslag. Gezien de reikwijdte van de Omgevingswet, wordt hier “gebruiksruimte” gehanteerd in plaats van “milieugebruiksruimte”.’<sup>48</sup>

Beseft moet worden dat de energiedoelstellingen uit de RES niet door de bij de RES betrokken overheden zelf zullen worden gerealiseerd, in die zin dat zij niet zelf de initiatiefnemers zijn van hernieuwbare energieprojecten. De daadwerkelijke realisering van de energiedoelstellingen en de daarvoor noodzakelijke uit te voeren projecten zullen met name door private initiatiefnemers moeten worden gerealiseerd. Bestuursorganen kunnen initiatiefnemers daarin vanzelfsprekend wel faciliteren door deze energieprojecten omgevingsrechtelijk mogelijk te maken. In die zin is de rol van overheden in omgevingsrechtelijke zin beperkt. Wel kunnen zij met behulp van andere instrumenten initiatiefnemers stimuleren om van omgevingsrechtelijke mogelijkheden ook daadwerkelijk gebruik te maken, zoals door middel van subsidie-regelingen en financieringsfaciliteiten.

---

46 Art. 1.3 Ow.

47 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 285.

48 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 286.

## 4.2 Omgevingsvisies

De maatregelen uit de RES, die een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de nationale energie- en klimaatdoelstellingen, zullen uiteindelijk moeten worden geïntegreerd in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten en de beheerprogramma's van de waterschappen. Dat geldt in ieder geval voor de gevolgen die deze doelstellingen en maatregelen hebben voor de fysieke leefomgeving. De betrokken overheden zullen moeten beoordelen welk deel van de energiedoelstellingen zij op welke locatie en op welke wijze binnen hun territorium mogelijk kunnen maken gelet op gevolgen voor de fysieke leefomgeving ter plaatse. Daarbij zullen het rendement van de wijze waarop hernieuwde energie wordt verkregen *en* de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving, integraal moeten worden afgewogen. In gebieden waarin er veel potentie is voor grootschalige zonne-energie op daken en in geluidsschermen langs wegen, zou bijvoorbeeld prioriteit aan deze oplossingen kunnen worden gegeven, zodat de keuze voor grootschalige windparken met ingrijpende gevolgen voor de directe fysieke leefomgeving ter plaatse minder voor de hand ligt.

Uiteindelijk zullen de in de RES gemaakte keuzes, voor zover deze relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, in de omgevingsvisie van de betrokken gemeenten en provincies en beheerprogramma's van de waterschappen kunnen worden opgenomen.<sup>49</sup> Deze omgevingsvisies en beheerprogramma's zijn echter *niet juridisch bindend* voor de burger of andere dan de vaststellende overheden. Over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn de bestuursorganen die omgevingsvisies opstellen wel in zekere zin gebonden aan hun eigen beleid.<sup>50</sup> Die binding is echter niet absoluut, aangezien zij gemotiveerd van omgevingsvisies kunnen afwijken. In een omgevingsvisie geformuleerd beleid dat de gemeente (of provincie) ernaar streeft om in een bepaald jaar energieneutraal te zijn, heeft slechts een beperkte mate van zelfbinding, omdat daarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Vanzelfsprekend zal over de wijze waarop door het gemeentebestuur (of provinciebestuur) invulling is gegeven aan deze beleidsuitspraak wel politiek-bestuurlijk verantwoording moeten worden afgelegd.

Afwijkingsmogelijkheden van beleidsuitspraken in omgevingsvisies zijn voor bestuursorganen die deze visies hebben vastgesteld beperkter, indien deze beleidsuitspraken worden vastgelegd in *beleidsregels* in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb. Bestuursorganen mogen daarvan immers slechts in bijzondere gevallen afwijken.<sup>51</sup> Als er in een omgevingsvisie een beleidsregel wordt opgenomen die bijvoorbeeld inhoudt dat bij de vaststelling en herziening van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning waarmee van het geldende omgevingsplan wordt afgeweken een voorwaardelijke verplichting zal (moeten) worden opgenomen op grond waarvan nieuw te bouwen gebouwen energieneutraal moeten zijn of nieuw op te richten

49 Zie ter vergelijking bijvoorbeeld de doelstelling van het Nationale Energieakkoord die ruimtelijk vertaald is in de Structuurvisie Windenergie op land, waarin de doelstelling wordt geformuleerd om voor 2020 in de daarvoor aangewezen gebieden grootschalige windprojecten te realiseren met een vermogen van totaal 6.000 MW.

50 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 115-116.

51 Zie art. 4:84 Awb.

geluidschermen van zonnepanelen moeten worden voorzien,<sup>52</sup> dan zal de gemeenteraad daarvan alleen kunnen afwijken als het volgen van de beleidsregel voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Er staat geen beroep bij de bestuursrechter open tegen omgevingsvisies<sup>53</sup> en dus ook niet tegen de gemaakte keuzes ten aanzien van de wijze waarop de energiedoelstellingen daarin zijn vertaald. Wel kan eenieder daaromtrent zijn zienswijzen naar voren brengen.<sup>54</sup>

Kortom, of het vertalen van energiedoelstellingen en maatregelen in een omgevingsvisie in juridisch opzicht van betekenis is, hangt af van de wijze waarop de beleidsuitspraken zijn geformuleerd. Blijft het bij intenties, dan is die juridische betekenis gering, worden er beleidsregels in een omgevingsvisie opgenomen over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet die voor burgers bindend zijn, dan is de juridische betekenis juist groot. Deze betekenis van beleid(sregels) blijft overigens beperkt tot het bestuursorgaan dat het beleid (of de beleidsregels) heeft vastgesteld en de burgers die hen op het hanteren van die beleidsregels in rechte kunnen aanspreken.

### 4.3 Omgevingswaarden<sup>55</sup>

De vraag is of en in hoeverre bestuursorganen hun energiedoelstellingen uit de RES in omgevingswaarden kunnen uitdrukken. Voor zover dat mogelijk is, kunnen bestuursorganen in juridisch opzicht strikter worden gebonden aan het bereiken van deze energiedoelstellingen. Omgevingswaarden gelden namelijk als ‘een juridisch bindend kwalitatief beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, dat met de inzet of aanwending van de bevoegdheden die aan dat bestuur zijn toegedeeld moet worden gehaald of nagestreefd’.<sup>56</sup> Een omgevingswaarde moet namelijk worden geformuleerd als een concrete inspannings-, of resultaatverplichting voor een bestuursorgaan, die dat bestuursorgaan voor één of meer locaties moet bereiken. Daaraan kan ook een termijn worden verbonden. Ook geldt een motiveeringsplicht voor het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde vaststelt, in die zin dat

52 Op grond van het Bbl kan bij maatwerkregels van de energieprestatie-eisen van het Bbl worden afgeweken.

53 Omgevingsvisies zullen op de negatieve lijst in de zin van art. 8:5 Awb jo. art. 1 Bijlage 2 worden geplaatst. Zie art. 2.2 onderdeel B Invoeringswet (*Kamerstukken I* 2018/19, 34986, A).

54 Wel kan de bestuursrechter de inhoud van omgevingsvisies exceptief toetsen in het kader van een beroepsprocedure tegen een appellabel besluit dat (mede) op de omgevingsvisie is gebaseerd en wegens strijd met het recht buiten toepassing laten of onverbindend verklaren. Zie bijvoorbeeld over exceptieve toetsing van beleidsregels: ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1832, *AB* 2010/309, m.nt. L.J.A. Damen en ABRvS 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1114, *Gst.* 2009/66, m.nt. A. Tollenaar.

55 Zie uitgebreider over omgevingswaarden: F.A.G. Groothuijse, ‘Omgevingswaarden waardevol?’, *TO* 2016/4, p. 104-109.

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

hij zal moeten onderbouwen welke taken en bevoegdheden op grond van deze en een andere wet in ieder geval worden ingezet om aan de omgevingswaarde te voldoen. Niet alleen geldt er een concrete verplichting voor een bestuursorgaan om te voldoen aan een omgevingswaarde, ook moet die omgevingswaarde worden gemonitord. Dat is ook de reden dat omgevingswaarden op grond van artikel 2.9 lid 3 Ow in objectieve termen, zoals meetbare of berekenbare eenheden, moeten worden uitgedrukt. Als uit monitoringsresultaten blijkt dat een omgevingswaarde (dreigt te) worden overschreden, dan rust er op het bestuursorgaan tevens de wettelijke plicht om een programma vast te stellen gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. In dat programma moeten de maatregelen worden opgenomen, die het programma-vaststellende orgaan zal treffen om te voorkomen dat de omgevingswaarde wordt overschreden of om ervoor te zorgen dat de overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan wordt gemaakt.<sup>57</sup> Als uit de monitoringsresultaten blijkt dat met het vastgestelde programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan, zal het programma zodanig moeten worden gewijzigd dat binnen een passende termijn<sup>58</sup> aan de omgevingswaarde wordt voldaan.<sup>59</sup>

Door het concretiseren van de energiedoelstellingen in inspannings- en resultaatsverplichtingen<sup>60</sup> naar plaats en tijd in omgevingswaarden, worden deze doelstellingen in juridisch opzicht sterker verankerd en kunnen bestuursorganen – mede door de wettelijke monitorings- en programmaplicht – eenvoudiger op het bereiken van hun energiedoelstellingen worden afgerekend.<sup>61</sup> Ook biedt de vaststelling van een omgevingswaarde de gemeenteraad de mogelijkheid om het college van B&W een inspannings- of resultaatsverplichting mee te geven ten aanzien van de te bereiken energiedoelstellingen. Dat geldt vanzelfsprekend op provinciaal niveau ook voor Provinciale Staten die Gedeputeerde Staten een concrete inspannings- of resultaatsverplichting kan meegeven.

Terugkomend op de vraag die wij aan het begin van deze paragraaf stelden, zijn wij van mening dat het twijfelachtig is of de energiedoelstellingen, voor zover het de daadwerkelijk te realiseren hernieuwbare energie betreft, in omgevingswaarden kunnen worden geconcretiseerd. Reeds eerder hebben wij betoogd dat de

---

57 Art. 3.5 onder b Ow.

58 Wat een passende termijn is, laat de wet in het midden. Ook de parlementaire geschiedenis geeft daarover geen duidelijkheid, anders dan dat dit afhangt van de omstandigheden van het geval. Zie voor kritiek op de onbepaaldheid van deze termijn: S. van 't Foort en J. Kevelam, 'Het waarborgen van duurzaamheid in de Omgevingswet', *TO* 2015/1, p. 14.

59 Art. 3.11 lid 2 Ow.

60 Die juridische verankering is het sterkst als de omgevingswaarde wordt uitgedrukt in een resultaatsverplichting, waarbij er ook een termijn wordt aangegeven waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan.

61 In juridisch opzicht kan daar nog aan toe worden gevoegd dat het niet voldoen aan een omgevingswaarde in het kader van het generieke interbestuurlijke toezicht – in het bijzonder de taakverwaarlozingsregeling – nog een rol speelt.



energiedoelstellingen deel uitmaken van de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, zodat wordt voldaan aan de eis dat omgevingswaarden moeten worden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.<sup>62</sup> Omgevingswaarden kunnen echter uitsluitend worden vastgesteld als dat doelmatig is. Dat wil zeggen dat het vaststellende bestuursorgaan wel mogelijkheden moet hebben om een vastgestelde omgevingswaarde ook daadwerkelijk via publiekrechtelijke instrumenten te bereiken.<sup>63</sup> Nu de energiedoelstellingen voor hernieuwbare energie primair door private initiatiefnemers zullen moeten worden gerealiseerd, kunnen bestuursorganen de uitvoering van energieprojecten wel faciliteren,<sup>64</sup> maar hebben zij maar zeer beperkte mogelijkheden om af te dwingen dat die projecten – en daarmee de energiedoelstellingen van de RES – ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Of door bestuursorganen gefaciliteerde windparken ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, is nu eenmaal afhankelijk van de markt.

Een ander obstakel voor het vastleggen van de duurzame energiedoelstellingen van de RES in een omgevingswaarde, is dat een omgevingswaarde de gewenste staat of kwaliteit van de leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen moet bevatten (zie art. 2.9 lid 2 Ow). Het is in onze ogen maar zeer de vraag of de wijze van energieopwekking onder één van deze categorieën kan worden gebracht. Het gaat daarbij in ieder geval niet om een toelaatbare belasting, zoals geluid- of geurbelasting of een toelaatbare concentratie of depositie door activiteiten, zoals een emissie- of immissienorm voor een verontreinigende stof (zoals een emissienorm voor NO<sub>x</sub> of fijnstof naar de lucht). Mogelijk dat de hoeveelheid te realiseren hernieuwbare energie kan worden geschaard onder ‘de staat of kwaliteit van de leefomgeving’, maar dat zou naar onze mening wel een erg ruime interpretatie vergen. De hoeveelheid of de aard van op te wekken energie op zichzelf levert namelijk in onze ogen geen bepaalde staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving op. Daarvoor is eerst een vertaling naar een onderdeel van de fysieke leefomgeving nodig, zoals een bouwwerk, de lucht, een landschap, natuur, het water, enzovoort. Een omgevingswaarde moet met andere woorden een relatie leggen met een onderdeel van de fysieke leefomgeving. Energie(opwekking) op zichzelf is geen onderdeel van de fysieke leefomgeving, zodat een omgevingswaarde daarop geen betrekking kan hebben.

Al met al komen wij tot de conclusie dat de vaststelling van een omgevingswaarde met betrekking tot een hoeveelheid te realiseren hernieuwbare energie niet mogelijk is, omdat het vaststellende bestuursorgaan een dergelijke omgevingswaarde niet zelfstandig kan bereiken en vaststelling daarvan dus niet doelmatig is. Bovendien is energieopwekking zelf geen onderdeel van de fysieke leefomgeving en kan een minimaal op te wekken hoeveelheid hernieuwbare energie niet worden aangemerkt

---

62 Art. 2.9 lid 1 Ow.

63 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 98-99 en p. 407.

64 Op de vraag of een taakstelling voor de ruimtelijke facilitering van een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare energie kan worden uitgedrukt in een omgevingswaarde zal in de laatste alinea van deze paragraaf worden ingegaan.

als ‘de staat of kwaliteit van fysieke leefomgeving’.<sup>65</sup> Op gemeentelijk niveau moeten omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen, zodat daartegen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat. Onze verwachting is dat een omgevingswaarde waarin de hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie als inspannings- of resultaatsverplichting wordt verankerd de rechterlijke toets om bovengenoemde redenen niet zal doorstaan.

Gelet op de hiervoor besproken beperkingen zal de vaststelling van een omgevingswaarde in onze ogen kansrijker zijn als de energiedoelstelling uit de RES ruimtelijk wordt vertaald. Het gemeentebestuur zou bijvoorbeeld in een omgevingswaarde de inspannings- of resultaatsverplichting kunnen opnemen om binnen de gemeentegrens locaties te reserveren of te bestemmen voor zonne- en/of windenergieprojecten die tezamen minimaal een bepaalde hoeveelheid energie (kunnen) opwekken.<sup>66</sup> Omdat een omgevingswaarde moet worden uitgedrukt in objectieve termen, zal de hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie vertaald moeten kunnen worden naar het benodigde grondoppervlak. De vaststelling van een dergelijke omgevingswaarde voldoet wel aan het doelmatigheidsvereiste, aangezien het gemeentebestuur de bevoegdheid heeft om het omgevingsplan te herzien en zonne- en windprojecten op locaties mogelijk te maken. Naar onze mening is het echter nog wel twijfelachtig of een dergelijke omgevingswaarde uitdrukking geeft aan ‘de staat of kwaliteit van de leefomgeving’, zodat het onzeker is of de vaststelling van een dergelijke omgevingswaarde juridisch door beugel kan.

## **5 Hoe kan de Omgevingswet bijdragen aan een taakverdeling voor het bereiken van de doelstellingen tussen de bij de energietransitie betrokken bestuursorganen?**

De landelijke energiedoelstellingen voor de energietransitie moeten worden verdeeld over het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. Die verdeling zal veelal getraptd plaatsvinden, in die zin dat het Rijk energiedoelstellingen, voor zover het deze zelf niet realiseert of mogelijk maakt, aan provincies toedeelt (zoals bij wind op land eerder ook al is gebeurd) en de provincies een deel van de doelstellingen op hun beurt weer zullen willen toedelen aan gemeenten en waterschappen. De RES-systematiek vormt onderdeel van een dergelijke toedeling, aangezien van de energieregio’s wordt verwacht om in de RES’en een bod te doen op welk deel van de vereiste 35 TWh hernieuwbare energie op land ze voor hun rekening kunnen nemen. Vervolgens moeten de ruimtelijke maatregelen voor hernieuwbare energie op land in de energieregio’s echter worden verankerd in het omgevingsbeleid. Dit brengt mee dat de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk mogelijk maken van de energieopgave per

<sup>65</sup> Een dergelijke omgevingswaarde is in onze ogen in strijd met art. 2.9 lid 2 Ow.

<sup>66</sup> Bij het vaststellen van een dergelijke omgevingswaarde zou onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de hoeveelheid te faciliteren zonne- en windenergie. Dat kan op regionaal of nationaal niveau van belang zijn om de afhankelijkheid van één type hernieuwbare energie in de regio of het land te beperken.

energieregio, moet worden verdeeld over de overheden die betrokken zijn in de RES. Over die verdeling kunnen overheden vrijwillig bestuursakkoorden sluiten, maar het sluiten daarvan kost veel tijd en bovendien is niet uitgesloten dat er uiteindelijk geen akkoord wordt bereikt. Bovendien zijn bestuursakkoorden in algemene zin lastig in rechte afdwingbaar. De vraag is dan ook op welke wijze de interbestuurlijke instrumenten uit de Omgevingswet (eventueel aanvullend op bestuursakkoorden) door het Rijk en provinciebesturen kunnen worden ingezet om de doelstellingen op een juridisch afdwingbare wijze toe te delen (en te verdelen) over de ‘lagere’ overheden. Die instrumenten kunnen naast bestuursakkoorden van belang zijn indien ‘lagere’ overheden hun energiedoelstellingen niet, onvoldoende of niet snel genoeg (aan het behalen van de energiedoelstellingen zijn immers deadlines verbonden) in hun beleid verankeren. Deze instrumenten hoeven niet altijd te worden ingezet om effect te sorteren, omdat de wetenschap bij ‘lagere’ overheden dat deze *kunnen* worden ingezet als zij niet of onvoldoende (snel) meewerken al kunnen stimuleren tot ‘vrijwillige’ medewerking van deze overheden.

Meer concreet gaan wij hierna in op het programma, de instructieregel en de instructie. De vraag is of met deze instrumenten van de Omgevingswet een verdeling van de energiedoelstellingen kan worden bewerkstelligd. Het is vooraf goed om op te merken dat het voor de inzet van deze instrumenten niet nodig is dat de energiedoelstellingen in de vorm van een omgevingswaarde zijn gegoten. De programma’s en instructieregels kunnen ook worden ingezet ten aanzien van zogenoemde ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’.<sup>67</sup> Blijkens de memorie van toelichting wordt hiermee bedoeld op doelstellingen ‘die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, worden geformuleerd door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving’.<sup>68</sup> In de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt dat deze andere doelstellingen ‘kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van de provincie en het Rijk’.<sup>69</sup> Gedacht kan worden aan energiedoelstellingen opgenomen in omgevingsvisies en programma’s, maar ons inziens ook aan de doelstellingen zoals opgenomen in de RES. Voor het vaststellen van programma’s of instructieregels is dan ook niet noodzakelijk dat de energiedoelstellingen zijn opgenomen in omgevingswaarden of in een omgevingsvisie. Zoals hierboven al is betoogd, vallen de energiedoelstellingen onder de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en kunnen de instrumenten van de Omgevingswet dan ook worden ingezet voor het bereiken van deze doelstellingen. Ten aanzien van de ‘andere doelstellingen’ gelden ook niet de beperkingen die wel gelden ten aanzien van het vaststellen van omgevingswaarden (zoals dat deze zullen moeten zien op de gewenste staat of kwaliteit van de leefomgeving, zie par. 4.3).

67 Zie art. 2.24 Ow ten aanzien van (rijks)instructieregels en art. 3.5 Ow ten aanzien van programma’s.

68 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 101.

69 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 12, p. 63.

## 5.1 Programma's

In een programma kan op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau een maatregelenpakket worden vastgesteld gericht op het bereiken van de eigen energiedoelstellingen. De programma's worden vastgesteld door B&W, Gedeputeerde Staten, de verantwoordelijke minister of het algemeen bestuur van het waterschap.<sup>70</sup> Anders dan de omgevingsvisies hebben de programma's een meer uitvoeringsgericht karakter. De energiedoelstelling kan in het programma zelf worden verwoord, maar het programma kan ook gericht zijn op het bereiken van de energiedoelstellingen die zijn opgenomen in de omgevingsvisie of energiedoelstellingen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld.<sup>71</sup> De maatregelen opgenomen in het programma kunnen zowel maatregelen zijn waar nog publiekrechtelijke besluitvorming voor nodig is, zoals het verstrekken van subsidies, als feitelijke maatregelen.<sup>72</sup>

Van een juridisch bindende verdeling van de maatregelen gericht op het bereiken van de energiedoelstellingen is door vaststelling van een programma echter geen sprake. Programma's binden alleen de vaststellende organen. Binding van lagere decentrale overheden zal moeten plaatsvinden door middel van het vaststellen van instructieregels.

Wel kunnen bestuursorganen vrijwillig gezamenlijk een programma vaststellen.<sup>73</sup> Een gezamenlijke vaststelling heeft als voordeel dat er afstemming kan plaatsvinden tussen de te treffen maatregelen en in te zetten instrumenten, waarbij de afspraken in het kader van de RES als uitgangspunt kunnen worden genomen. Alle betrokken bestuursorganen zijn aan het gezamenlijke programma gebonden voor zover het de uitvoering van hun taken of bevoegdheden betreft. Taken en bevoegdheden kunnen evenwel niet worden overgedragen op basis van het programma. De controle op de daadwerkelijke uitvoering van het (gezamenlijke) programma ligt bij de vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer).<sup>74</sup> Er is geen uitvoeringsplicht ten aanzien van de (onverplichte) programma's opgenomen in de Ow. Bij AMvB kan er wel een uitvoeringsplicht in het leven worden geroepen, maar dat is vooralsnog ten aanzien van programma's gericht op het bereiken van energiedoelstellingen niet gebeurd.<sup>75</sup>

70 Art. 3.4 Ow. Zie over de programma's in de Omgevingswet o.a. M.C. Brans, 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet', *TBR* 2014/166 en M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'De programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkelingen, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014/3.

71 Art. 3.5 Ow. In par. 4.3 hebben wij reeds betoogd dat het vaststellen van omgevingswaarden voor energiedoelstellingen in de vorm van een te bereiken hoeveelheid hernieuwbare energie in onze ogen niet mogelijk is.

72 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 118.

73 Art. 2.2 Ow. Een verplichting tot gezamenlijke vaststelling kan alleen bij AMvB worden gesteld indien het gaat om de verplichte programma's van par. 3.2.2 Ow (zie art. 3.13 Ow).

74 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 128.

75 Art. 3.12 Ow.

Een uitvoeringsplicht is wel van toepassing op maatregelen opgenomen in een zogenoemd programma met een programmatische aanpak in de zin van paragraaf 3.2.4 Ow, waarbij wel is vereist dat de aangewezen bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen in het programma hebben ingestemd.<sup>76</sup> Een programma met programmatische aanpak kan worden aangewezen bij AMvB, provinciale verordening of omgevingsplan. Een dergelijk programma is echter vooral van betekenis als de gebruiksruijme in een gebied onder druk staat.<sup>77</sup> Door aannemelijk te maken dat voldoende verbetermaatregelen worden getroffen om de doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken, kunnen activiteiten toch doorgang vinden. In die zin is het programma met een programmatische aanpak naar onze mening niet bruikbaar voor het bereiken van de energiedoelstellingen, waarbij het vooral gaat om het treffen van faciliterende maatregelen voor de energietransitie en niet zozeer om een (her)verdeling van de gebruiksruijme.

Kortom, de energiedoelstellingen en beoogde maatregelen kunnen in een (gezaamenlijk) programma worden opgenomen, maar daarmee kan geen juridisch bindende verdeling van de energiedoelstelling over de verschillende overheden worden bewerkstelligd.

## 5.2 Instructieregels en instructies

Instructieregels kunnen wel in zekere mate worden ingezet voor de verdeling van de energiedoelstellingen over de verschillende overheden. Instructieregels zijn algemeen verbindende voorschriften die zich richten tot bestuursorganen.<sup>78</sup> Door middel van het stellen van instructieregels kunnen het Rijk en de provincie hun energiedoelstellingen door laten werken naar de besluitvorming van lagere overheden. Zo kunnen onder meer instructieregels worden gesteld over de inhoud of motivering van programma's, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen.<sup>79</sup>

Een belangrijke beperking daarbij is dat instructieregels over de inhoud van omgevingsverordeningen en omgevingsplannen alleen kunnen worden gesteld over de uitoefening van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1 Ow.<sup>80</sup> De taken genoemd in paragraaf 2.4.1 zien echter niet specifiek op het bereiken van de energiedoelstellingen. Dit betekent dat bijvoorbeeld niet bij AMvB kan worden bepaald dat elke provincie een bepaalde te realiseren energiedoelstelling (bijv. 3 TWh) in de omgevingsverordening moet vaststellen. Wel kunnen instructieregels worden gesteld over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, bijvoorbeeld door het stellen van regels over aan te wijzen gebieden waar de realisering van zonneparken of windparks mogelijk is. De provincies kunnen dergelijke doelstellingen verder uitwerken in de omgevingsverordening (bijv. door aanwijzing van gebieden waar windparks kunnen worden

76 Art. 3.18 Ow.

77 Denk bijvoorbeeld aan het NSL. Zie ook art. 3.16 lid 1 Ow.

78 Zie over het instrument instructieregel o.a. D. Korsse, 'De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet', *TBR* 2014/165 en R. Kegge, 'Interbestuurlijk toezicht in de Omgevingswet', *TBR* 2016/112.

79 Zie art. 2.23 Ow (instructieregels Provincie) en art. 2.25 Ow (instructieregels Rijk).

80 Zie art. 2.23 en 2.25 Ow.

toegestaan en waar niet) en door laten werken naar de besluitvorming op gemeentelijk niveau.

Naast instructieregels kunnen het Rijk en de Provincie ook zogenoemde instructies over een taak of bevoegdheid geven aan een bestuursorgaan om hun (energie) beleid door te laten werken.<sup>81</sup> Anders dan de instructieregels zijn instructies niet van algemene strekking, maar richten zich tot het specifieke (lagere) bestuursorgaan. Voor instructies ten aanzien van het stellen van regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening geldt echter, vergelijkbaar met de instructieregels, de beperking dat deze alleen kunnen worden gegeven indien dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

## 6 Conclusie

Ten aanzien van de verankering en verdeling van de energiedoelstellingen voor hernieuwbare energie (uit de RES) tussen de betrokken overheden kan het instrumentarium van de Omgevingswet wel een faciliterende en stimulerende rol spelen, maar een juridisch afdwingbare borging van de realisering van de energiedoelstellingen zelf is niet mogelijk. Dat heeft met name te maken met de beperkte mogelijkheden die bestuursorganen hebben om de doelstellingen voor hernieuwbare energie te bereiken, omdat zij daarvoor afhankelijk zijn van private partijen die deze hernieuwbare energie zullen moeten gaan opwekken. Daarbij kunnen bestuursorganen een faciliterende rol spelen door bijvoorbeeld in het omgevingsplan hernieuwbare energieprojecten mogelijk te maken, maar uiteindelijk zullen vooral private partijen die projecten moeten realiseren. Dat kunnen bestuursorganen niet op grond van de Omgevingswet juridisch afdwingen, omdat dit een te vergaande inbreuk zou zijn op de vrijheid van burgers en bedrijven.

Bestuursorganen kunnen om die reden de energiedoelstellingen ten aanzien van de hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie ook niet in omgevingswaarden uitdrukken. De vaststelling van omgevingswaarden moet immers doelmatig zijn en zij kunnen niet afdwingen dat die hernieuwbare energie ook daadwerkelijk wordt opgewekt. Bovendien is de hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie niet te beschouwen als ‘de staat of kwaliteit van de leefomgeving’. Om dezelfde reden is het niet mogelijk om door middel van instructieregels of instructies de energiedoelstellingen ten aanzien van een bepaalde hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie te verdelen over de verschillende bestuursorganen.

Wel kunnen bestuursorganen omgevingsvisies en programma’s vaststellen waarin zij hun ambities neerleggen ten aanzien van te bereiken energiedoelstellingen en welke maatregelen zij zullen nemen om die ambities te bereiken. Die maatregelen hoeven niet allemaal hun grondslag te vinden in de Omgevingswet. Voor de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet is wel vereist dat er een link wordt gelegd met

---

81 Art. 2.33 en 2.34 Ow.

de fysieke leefomgeving, zoals ruimtelijke reserveringen voor hernieuwbare energieprojecten (zonnevelden en windparken). Een omgevingswaarde op grond waarvan een inspannings- of resultaatsverplichting geldt ten aanzien van het reserveren of bestemmen van locaties voor zonne- of windenergieprojecten waarmee tezamen een bepaalde minimale hoeveelheid energie kan worden opgewekt, heeft een relatie met de fysieke leefomgeving en is niet ondoelmatig, zodat de vaststelling van een dergelijke omgevingswaarde mogelijk een optie is. Wij betwijfelen echter of een dergelijke omgevingswaarde de ‘staat of kwaliteit van de omgeving’ bepaalt, zodat onzeker is of een dergelijke omgevingswaarde in overeenstemming is met artikel 2.9 lid 2 Ow. Door middel van instructieregels en instructies kunnen de maatregelen om de energiedoelstellingen te bereiken ook aan bestuursorganen van ‘lagere’ overheden worden voorgeschreven, mits deze betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De energiedoelstelling moet als het ware worden omgerekend naar het benodigde ruimtebeslag (bijvoorbeeld in hectaren) voor realisering van wind- of zonneparken, waarbij ook moet worden gekeken of de ontwikkeling past in de omgeving.

Kort gezegd, de realisering van de energiedoelstellingen uit de RES kan in onze ogen met behulp van de Omgevingswet wel worden gefaciliteerd en gestimuleerd, maar niet juridisch worden gegarandeerd.