

34. De klimaatdoelen wettelijk vertaald: een greep uit de huidige en toekomstige vastgoed-gerelateerde regelgeving

MR. A. PRAAT EN MW. MR. K. VAN ETTEKOVEN

De klimaatdoelen zijn uit zicht, extra maatregelen zijn nú nodig. Onmiddellijk ingrijpen is noodzakelijk. Welke duurzaamheidseisen gelden er voor de vastgoedpraktijk en (waarom) is dat (niet) afdoende?

1. Inleiding

De klimaatdoelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet voor 2030 en 2050 zijn uit zicht. Tot die conclusie kwam de Afdeling advisering van de Raad van State in haar beschouwing over de Klimaatnota 2021. Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeerde diezelfde dag in zijn Klimaat- en Energieverkenning 2021 dat het klimaatdoel voor 2030 een voortvarende uitvoering van bestaand én nieuw beleid vereist.

In dit artikel besteden wij eerst aandacht aan het juridisch kader voor de klimaatdoelen, en gaan vervolgens in op een aantal voor de vastgoedpraktijk relevante duurzaamheidseisen. Tevens geven wij een korte vooruitblik op wat nog te wachten staat en sluiten af met een conclusie.

2. Recente ontwikkelingen en toenemende relevantie duurzaamheidseisen

De Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering (beter bekend als het 'Klimaatakkoord van Parijs') was het eerste universele, juridisch bindende en wereldwijde klimaatverdrag, gepresenteerd op de Klimaatconferentie van Parijs 2015 (*Conference of the Parties – COP21*). De belangrijkste doelstelling van het akkoord is om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C (art. 2 lid 1 sub a). Het Nederlandse Klimaatakkoord¹, dat op 28 juni 2019 werd gepresenteerd, is een samenwerking tussen het Rijk, decentrale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en kan worden beschouwd als de Nederlandse uitwerking van het Klimaatakkoord van Parijs.² Het Nederlandse Klimaatakkoord geeft invulling aan de doelstelling uit de Neder-

landse Klimaatwet, gericht op het terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland tot 95% lager in 2050 in vergelijking tot 1990, met een streven naar 49% in 2030 (art. 2 Klimaatwet). Ter uitvoering van die doelstelling voorziet de Klimaatwet in een Klimaatplan, waarin het klimaatbeleid voor de eerstvolgende tien jaren is uitgewerkt (art. 3 Klimaatwet). Het eerste Klimaatplan³ heeft betrekking op de periode van 2021 tot en met 2030 (art. 4 lid 3 Klimaatwet) en wordt voor een belangrijk deel bepaald door de hoofdlijnen van het Nederlandse Klimaatakkoord. Eenmaal per jaar brengt het Planbureau voor de Leefomgeving ('PBL') aan de minister van Economische Zaken en Klimaat ('EZK') een klimaat- en energieverkenning ('KEV') uit (art. 6 lid 1 Klimaatwet). Daarin wordt op wetenschappelijke wijze gerapporteerd over de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid in het voorafgaande kalenderjaar (lid 2). De minister zendt de KEV vervolgens aan beide kamers der Staten-Generaal, gelijktijdig met de Klimaatnota (art. 7 Klimaatwet), waarin de voortgang van het klimaatbeleid en de prioriteiten voor het aankomende jaar door het kabinet worden besproken.

Sinds 2019 geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna 'Afdeling advisering') een beschouwing op de Klimaatnota, waarin zij toetst of het kabinetsbeleid voldoet aan de eisen die de Klimaatwet daaraan stelt. Uit de op 28 oktober gepubliceerde beschouwing van de Afdeling advisering op de (concept) Klimaatnota 2021⁴ en de KEV⁵ van het PBL, volgt dat de doelstellingen uit de Klimaatwet voor 2030 en 2050 uit zicht zijn en dat de aard en omvang van de klimaatcrisis nopen tot onmiddellijk ingrijpen.

Op moment van schrijven (begin november 2021) vindt een klimaatop plaats in Glasgow (*Conference of the Parties -*

1 Klimaatakkoord, Den Haag, 28 juni 2019.

2 Zie ook: W. Bosma, 'De Omgevingswet en energietransitie – twee werelden die samen (moeten) komen in een integrale benadering', *Vastgoedrecht* 2020/6.

3 Klimaatplan 2021-2030, ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 1 april 2020.

4 Concept Klimaatnota 2021, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 32813, nr. 901.

5 'Rapport inzake de Klimaat- en Energieverkenning 2021', Planbureau voor de Leefomgeving, 28 oktober 2021.

COP26). Voor deze klimaatop moesten alle partijen aangesloten een geactualiseerd klimaatplan (*Nationally Determined Contribution* - NDC) indienen. De Europese Unie en haar lidstaten, waaronder Nederland, hebben daartoe in december 2020 een geactualiseerd NDC ingediend, met als doelstelling de uitstoot in 2030 met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050 te bewerkstelligen ('European Green Deal'). De aangescherpte doelstellingen zijn inmiddels ook vastgelegd in de nieuwe Europese Klimaatwet, die eind juli 2021 in werking is getreden.⁶ Ter uitvoering van de doelstellingen heeft de Europese Commissie tevens een omvangrijk pakket wetgevingsvoorstellen en beleidsmaatregelen gepresenteerd (het 'Fit for 55'-pakket).⁷ De aangescherpte doelstellingen zullen ook voor Nederland forse implicaties hebben.⁸

3. Duurzaamheidseisen anno nu en onder de Omgevingswet

De maatregelen om de doelstellingen uit de Klimaatwet te verwezenlijken hebben voor een belangrijk deel betrekking op de gebouwde omgeving. De gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor ruim de helft van het energieverbruik in Nederland.⁹ Daar valt dus grote winst te behalen. In deze paragraaf stippen wij een aantal belangrijke maatregelen voor energiereductie of energiezuinig gebruik aan, waarmee vastgoedpartijen in de praktijk te maken kunnen krijgen.

3.1 Activiteitenbesluit - energiebesparing

Op grond van art. 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer ('Activiteitenbesluit') neemt degene die een inrichting type A of een inrichting type B drijft (bijvoorbeeld een kantoor of verzorgingshuis) alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder (lid 1 jo. art. 2.14c Activiteitenbesluit). Deze verplichting is niet van toepassing indien het energiegebruik in de inrichting in enig kalenderjaar kleiner is dan 50.000 kilowattuur aan elektriciteit en kleiner is dan 25.000 kubieke meter aardgasequivalenten aan brandstoffen (lid 7). Indien die drempel wel

wordt gehaald, moest degene die de inrichting drijft uiterlijk op 1 juli 2019 voor het eerst rapporteren, en daarna eenmaal per vier jaar¹⁰ welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen (lid 2).¹¹

Om aan de verplichting te kunnen voldoen, voorziet de Activiteitenregeling milieubeheer ('Activiteitenregeling') in een lijst met typen van energiebesparende maatregelen en aangewezen activiteiten (de 'erkende maatregelenlijst').¹² In ieder geval wordt aan de verplichting voldaan indien alle maatregelen per aangewezen type en per aangewezen activiteit zijn getroffen voor de bedrijfstak¹³ waartoe de inrichting behoort (art. 2.16 Activiteitenregeling). Indien andere maatregelen worden uitgevoerd dan de maatregelen die zijn aangewezen, dienen deze in de rapportage te worden omschreven (art. 2.15 lid 3 Activiteitenbesluit).

De verplichting rust op *diegene die de inrichting drijft*.¹⁴ Ten aanzien van de 'drijver' van de inrichting merken wij op dat dit begrip geen wettelijke definitie kent, maar dat aansluiting moet worden gezocht bij zeer casuïstische rechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de 'Afdeling') hanteert het criterium van zeggenschap,¹⁵ bijvoorbeeld over de exploitatie en bedrijfsvoering, het gebruik van het onroerend goed en/of over de verrichte activiteiten.¹⁶ De zeggenschap kan ook voortvloeien uit een huurrelatie.¹⁷ Zo kan de drijver van een *multi-tenant* kantoorgebouw bijvoorbeeld de verhuurder zijn,¹⁸ terwijl bij een *single-tenant* gebouw (ook) de huurder kan worden aangemerkt als drijver.

De huidige regeling gaat over in § 5.4.1 Besluit activiteiten leefomgeving. Het inrichtingenbegrip wordt losgelaten.

6 Verordening (EU) 2021/1119 en Verordening (EU) 2018/1999.

7 Zie de Mededeling van de Europese Commissie: 'Fit for 55': het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, 14 juli 2021, COM (2021), 550.

8 Policy Brief 'Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid', Planbureau voor de Leefomgeving, september 2021.

9 G.W. Rodenhuis en S. Simonetti, 'Hoe kunnen woningen (verplicht) worden afgesloten van het aardgas?', NTE 2020/3.

10 In afwijking daarvan rapporteert degene die een inrichting drijft, die op 1 januari 2019 nog niet was opgericht, voor de eerste maal uiterlijk een jaar na oprichting van de inrichting (lid 10). Degene die een inrichting drijft, die onderdeel uitmaakt van een onderneming die geen kleine of middelgrote onderneming is, als bedoeld in art. 8 lid 4 van de richtlijn energie-efficiëntie, rapporteert voor de eerste maal uiterlijk op 5 december 2019 (lid 11).

11 Deze rapportageverplichting was niet van toepassing op degene die de inrichting drijft die is toegetreden tot de meerjarenafpraak energie-efficiëntie (lid 9). De Meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2001-2020 (MJA3) en de Meerjarenafpraak Energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE) eindigden op 1 januari 2021. Met het eindigen van de looptijd van de convenanten, herleven de gewone regels en voorschriften op het gebied van energiebesparing.

12 Zie bijlage 10 bij de Activiteitenregeling.

13 Bijvoorbeeld: kantoren, detailhandel, hotels en restaurants, commerciële datacenters, bedrijfshallen.

14 Type A-inrichting of type B-inrichting en indien het energiegebruik in de inrichting in enig kalenderjaar gelijk is aan of groter dan 50.000 kilowattuur aan elektriciteit en 25.000 kubieke meter aardgasequivalenten aan brandstoffen.

15 Vgl. ABR 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3146.

16 M. Faase en V.G.J. Boumans, 'Wie moet de energiebesparingsplicht uitvoeren? De huurder of de verhuurder?', *TvHB* 2021/2.

17 ABR 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8738, *JBO* 2011/25, m.nt. H.J. Bos.

18 Memo van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: 'Verantwoordelijke energiebesparing utiliteitsbouw', 23 april 2019.

Aangesloten wordt bij degene die een milieubelastende activiteit uitvoert, in plaats van een inrichting' drijft¹⁹.

3.2 Energy Efficiency Audit

In 2012 is de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (hierna: 'EED')²⁰ vastgesteld. Voor bedrijven gelden twee verplichtingen: (1) het uitvoeren van energie-audits door grote ondernemingen (art. 8 EED) en (2) een kosten-batenanalyse van de warmtevoorziening bij nieuwbouw en renovatie (art. 14 EED).

De energie-auditplicht is per 1 juli 2021 ondergebracht in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie ('WEUee').²¹ Op grond van art. 18 WEUee ondergaan grote ondernemingen ten minste eens per vier jaar een energie-audit en sturen daarvan een verslag aan de minister van EZK.²² Grote ondernemingen zijn ondernemingen die geen micro, kleine of middelgrote onderneming zijn als bedoeld in art. 2 van richtlijn 2012/27/EU (art. 1 WEUee). Kort gezegd komt dat neer op ondernemingen waar: (i) meer dan 250 personen (fte) werkzaam zijn of (ii) waarvan de jaaromzet ten minste € 50 miljoen is en het jaarlijkse balanstotaal € 43 miljoen overschrijdt. Voor de verplichting hoeft alleen naar het Nederlandse deel van een (internationaal) concern te worden gekeken.

In het Besluit energie-audit zijn de eisen aan de energie-audit verder uitgewerkt. Het verslag van een energie-audit bevat onder andere een overzicht van het totaal gemeten energieverbruik en een opgave van het kosteneffectieve energiebesparingspotentieel (art. 2 en 3 Besluit energie-audit). Een afschrift van de verslagen die voldoen aan de eisen wordt aan het bevoegd gezag verstrekt (art. 4). Het bevoegd gezag kan daarmee bepalen of wordt voldaan aan de energiebesparingsverplichtingen op grond van het Activiteitenbesluit of de (milieu-)vergunning gelden.²³

In art. 23 WEUee is geregeld dat de minister van EZK belast is met het toezicht op de naleving van de energie-auditverplichting. De minister kan een last onder dwangsom opleggen als een auditverslag niet tijdig is ingediend of niet aan de vereisten voldoet. Overtreding van de voorschriften is daarnaast strafbaar op grond van de Wet economische delicten.²⁴

3.3 Energieprestatie van gebouwen

De Nederlandse wet- en regelgeving over de energieprestatie van gebouwen is gebaseerd op de (herziene) Europese Energy Performance of Buildings Directive ('EPBD III').²⁵ De EPBD III, gericht op bedrijven en personen actief op het terrein van de gebouwde omgeving (zoals gebouwegenaren, bouwbedrijven, en bouw- en woningtoezichtinstanties), is voornamelijk geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2012, het Besluit energieprestatie gebouwen ('BEG') en de Regeling energieprestatie gebouwen ('REG').

Aan het begin van dit jaar hebben zich ten aanzien van de energieprestatie van gebouwen belangrijke wijzigingen voorgedaan, waarmee inmiddels de eerste ervaring is opgedaan. Sinds 1 januari 2021 moet alle nieuwbouw voldoen aan de eisen voor *Bijna Energieneutrale Gebouwen* ('BENG'). BENG heeft tot doel om de broeikasgasuitstoot van nieuwe gebouwen op drie manieren terug te dringen: (i) door het terugbrengen van de energiebehoefte van gebouwen, (ii) door het beperken van het fossiel energiegebruik en (iii) door het benutten van hernieuwbare energie. Die doelen zijn vertaald in verschillende eisen (of prestatie-indicatoren), die per gebruiksfunctie zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012.²⁶ Voor iedere gebruiksfunctie zal door een daartoe gecertificeerd bureau moeten worden berekend of de daarvoor gestelde eisen worden behaald.²⁷ Voor die berekening van de BENG-eisen is een nieuwe rekenmethode ontwikkeld, de NTA 8800.²⁸ Naast nieuwbouw, kan ook de energieprestatie van bestaande bouw via die methode worden berekend.²⁹

De NTA 8800 wordt per 1 januari 2021 ook gehanteerd bij het opstellen van energielabels. Een energielabel moet worden verstrekt bij oplevering, verkoop of verhuur van een gebouw of individueel verblijfsobject daarin (bijvoorbeeld een appartement in een flatgebouw).³⁰ Dat geldt in beginsel voor alle woningen en utiliteitsgebouwen, tenzij een van de uitzonderingen uit art. 2.2 BEG van toepassing is.³¹

19 Zie daarover onder meer: V.M.Y. van 't Lam en M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht', *M en R* 2018/108.

20 Richtlijn 2012/27/EU.

21 Voorheen waren de verplichtingen uit art. 8 en 14 van de EED neergelegd in de Tijdelijke regeling implementatie art. 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie (TREED).

22 De uitvoering ligt bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

23 E. Haverkamp, J.W.A. Lameijer en N. Lange, 'Due diligence en het omgevingsrecht (Deel II)', *TBR* 2021/82.

24 Art. 1 onderdeel 4 Wet op de economische delicten.

25 Richtlijn 2010/31/EU en Richtlijn 2012/27/EU.

26 Zie hoofdstuk 5 Bouwbesluit 2012.

27 Dit volgt uit art. 17 EPBD III, waarin staat dat de energieprestatiecertificering uitsluitend op onafhankelijke wijze mag worden uitgevoerd door gekwalificeerde en/of erkende deskundigen.

28 De voorheen geldende energieprestatie-eisen in het Bouwbesluit 2012 vormden geen correcte implementatie van de Herziene richtlijn energieprestatie gebouwen (2010/31/EU). Uit art. 9 lid 1 aanhef en onder a van die richtlijn volgt dat alle nieuwe gebouwen op 31 december 2020 bijna energie-neutraal moeten zijn. Ten behoeve van correcte implementatie is een nieuwe berekeningsmethode ontwikkeld.

29 Voor meer informatie over de (achtergrond van deze) wetswijziging, zie onder meer A.R. Neerhof en N.M.P. Scholten, 'Op weg naar uniformering van bouwtechnische energieprestaties en een integrale benadering?', *TBR* 2019/152.

30 Art. 2.1 Besluit energieprestatie gebouwen.

31 Ingevolge art. 2.2 geldt de energielabelplicht niet voor o.m. rijksmonumenten, religieuze gebouwen, tijdelijke gebouwen en gebouwen met een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m² (art. 2.2 onder b, c, e en g).

Specifiek voor kantoorgebouwen geldt dat het per 1 januari 2023 verboden wordt om een kantoorpand in gebruik te nemen of te gebruiken als het gebouw niet minimaal een zogenaamd 'klasse C-label' krijgt, oftewel: volgens NTA 8800 mag het kantoorpand maximaal 225 KWh fossiele energie per m² gebruiken.³² Met deze verplichting wordt een eerste stap gezet in de richting van het (tussen)doel dat kantoorgebouwen per 1 januari 2030 een energielabel met klasse A moeten hebben en energieneutraal in 2050.³³ Indien maatregelen niet tijdig zijn getroffen³⁴, en daarmee niet wordt voldaan aan de verplichting uit art. 5.11 Bouwbesluit (of straks: art. 3.87 Besluit bouwwerken leefomgeving) kan dat als gevolg hebben dat het kantoorpand of de kantoorfunctie niet in gebruik mag worden genomen of mag worden gebruikt.³⁵ Die gevolgen zijn verstrekkend, zeker als men bedenkt dat een kwart van de Nederlandse kantoren nog niet aan het label C-vereiste voldoet.³⁶

Het huidige regime zal voor het overgrote deel beleidsneutraal overgaan in de Omgevingswet. In aanvulling op de huidige regels bestaat wel de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Via maatwerkvoorschriften kan ten aanzien van een specifiek pand een nadere normering van de energieprestatie worden geregeld, maar uitsluitend voor zover dat in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is bepaald (vgl. art. 3.7 en 3.86 Bbl). De regels over energielabels komen onder de Omgevingswet voornamelijk terug in afdeling 6.4 Bbl (art. 6.27 e.v.). De labelverplichting voor kantoorgebouwen zal worden opgenomen in hoofdstuk 3 (art. 3.87) Bbl.³⁷

3.4 Gasaansluiting

Op het gebied van duurzaamheid en het behalen van de klimaatdoelstellingen valt ook grote winst te halen uit het verminderen van de gasconsumptie. Ruwweg 90% van bestaande gebouwen is nog voor haar warmtevoorziening afhankelijk van de aansluiting op het aardgasnetwerk.³⁸

32 Art. 5.11 lid 1 Bouwbesluit. De verplichting geldt niet voor zover een van de uitzonderingen opgenomen in art. 5.11 lid 2 t/m 4 Bouwbesluit van toepassing is.

33 Nota van toelichting bij het Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting van kantoorgebouwen (*Stb.* 2018, 380, p. 3).

34 Art. 5.11 lid 1 Bouwbesluit. Een uitzondering is opgenomen in art. 5.11 lid 5 Bouwbesluit. Daaruit volgt dat wanneer de maatregelen die nodig zijn om de aan de energielabel C-verplichting te voldoen, een terugverdientijd hebben van meer dan tien jaar, eigenaren mogen volstaan met het treffen van alle erkende maatregelen tot een terugverdientijd van tien jaar en zij op basis daarvan een geldig energielabel aan het bevoegd gezag moeten kunnen tonen. Zie ook: 'A.G.A. van Rappard, J.M. Huber & R. Vermolen, 'Label C-verplichting kantoorruimte, goed begonnen is half gewonnen?', *WR* 2020/62, par. 3.2.4.

35 Nota van toelichting bij het Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting van kantoorgebouwen (*Stb.* 2018, 380, p. 8).

36 Zie onder meer: <https://nos.nl/artikel/2385222-kwart-kantoren-niet-energiezuinig-genoeg-boete-of-sluiting-mogelijk>.

37 Zie ook: mr. M.J.E. Boudesteijn, 'Labelverplichting kantoorgebouwen', *BR* 2019/7.

38 S. Akerboom, AM.J.R. van der Linden, 'Van gas los! Maar dan? Juridische aspecten van de verduurzaming van de warmtevoorziening', *TBR* 2018/53.

De Gaswet is daarvoor het regelgevend kader. Op grond van de Gaswet heeft een netbeheerder binnen zijn verzorgingsgebied tot taak om iedere kleinverbruiker die daarom verzoekt, te voorzien van een aansluiting op het gasnetwerk (art. 10 lid 6 sub a).³⁹ Op die zogenoemde aansluitplicht zijn per 1 juli 2018, als gevolg de Wet Voortgang Energietransitie (Wet VET), twee uitzonderingen. Kort gezegd komt dat er op neer dat netbeheerders zijn 'ontheven' van hun plicht om een gasaansluiting te realiseren voor nieuwbouw en voor bestaande bouw in gebieden die zijn aangegeven als gebieden waar (in de toekomst) wordt voorzien in een alternatieve warmtelevering. Reeds gerealiseerde koppelingen op het gasnetwerk blijven op grond van de Gaswet bestaan. Bij de Regeling gebiedsaanwijzing gasaansluitplicht zijn nadere regels gesteld over de voorwaarden waaronder colleges een besluit kunnen nemen.

De Gaswet, maar ook de Elektriciteitswet 1998 en de Warmtewet, zullen niet worden geïncorporeerd in de Omgevingswet. Het stelsel van de Omgevingswet biedt wel de mogelijkheid om beleid en regels over warmte te stellen met de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan (opvolger van het bestemmingsplan) en een programma, al dan niet via de vaststelling van streefwaarden, zogenaamde 'omgevingswaarden'.⁴⁰

3.5 Duurzaamheidseisen in bestemmings- en omgevingsplannen

Het opnemen van duurzaamheidseisen in bestemmingsplannen is onder de huidige regelgeving niet zonder meer mogelijk. Ingevolge art. 3.1 lid 1 van de huidige Wet ruimtelijke ordening ('Wro') worden in een bestemmingsplan regels opgenomen met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Duurzaamheidseisen zijn uitsluitend toelaatbaar voor zover zij ruimtelijk relevant zijn.⁴¹ Zo oordeelde de Afdeling eerder dat een planregel waarin een certificeringssysteem met (onder meer) duurzaamheidsvoorwaarden voor stallen (Maatlat Duurzame Veehouderij) verplicht werd gesteld, ruimtelijke relevantie mist en dus in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.⁴² Daarnaast is meermaals bepaald dat in een bestemmingsplan geen duurzaamheidseisen voor bouwwerken mogen worden opgenomen,

39 Een ieder die verzoekt om een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft groter dan 40m³(n) per uur ('grootverbruikers') dient te worden voorzien van deze aansluiting op het dichtstbijzijnde punt van het gastransportnet met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit, met dien verstande dat een installatie niet wordt voorzien van een aansluiting waarmee laagcalorisch gas aan het gastransportnet kan worden onttrokken, indien die installatie onderling technische, organisatorische of functionele bindingen heeft en in de onmiddellijke nabijheid is gelegen van een installatie die als gevolg van het verbod in art. 10g lid 1 Gaswet niet meer is aangesloten op dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd (art. 10 lid 6 sub b Gaswet)

40 Zie ook: W. Bosma, 'De Omgevingswet en energietransitie – twee werelden die samen (moeten) komen in een integrale benadering', *Vastgoedrecht* 2020/6.

41 Vgl. ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765, *TBR* 2020/22, m.nt. R. Knege.

42 ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:84, r.o. 7.4.

voor zover ten aanzien van dat onderwerp – bijvoorbeeld energiezuinigheid en/of duurzaam bouwen – regels zijn opgenomen in het Bouwbesluit (afdeling 5.1). Die regeling heeft dan een uitputtend karakter, zodat geen ruimte bestaat in een bestemmingsplan op dit punt een nadere regeling te treffen.⁴³

Het zogenoemde ‘bestemmingsplan verbrede reikwijdte’, waarin vooruitlopend op het stelsel van de Omgevingswet wordt geëxperimenteerd met een meer integrale benadering en meer flexibiliteit, biedt meer mogelijkheden. Met dergelijke plannen kan een gemeente – indien het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat de uitvoering ervan bijdraagt aan onder meer duurzaamheid – op onderdelen afwijken van een aantal wetten en besluiten.⁴⁴ Art. 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (‘BuChw’) maakt het – in aanvulling op art. 3.1 lid 1 Wro – mogelijk om planregels op te nemen die strekken ten behoeve van het:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit; en
- b. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Als gevolg daarvan kunnen bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte ook (dynamische verwijzingen naar) regels gericht op duurzaamheid of de energietransitie omvatten.⁴⁵

Voorbeeld: Het bestemmingsplan ‘Retailpark Belvédère’ in de gemeente Maastricht bevat een dynamische verwijzing naar een beleidsregel over parkeren en duurzaamheid. In de beleidsregel is onder meer voorgeschreven dat bij de bouw van gebouwen uitsluitend FSC-gekeurd hout mag worden toegepast en dat bij de toepassing van isolatiematerialen gebruikgemaakt moet worden van gerecyclede grondstoffen.⁴⁶

Ook in omgevingsplannen zal het (soms) mogelijk zijn om eisen over duurzaamheid op te nemen. Regels mogen (alleen) worden opgenomen, voor zover dat onderwerp niet al doelmatig en doeltreffend (uitputtend) anderszins – via een instructie of instructieregel – wordt geregeld. In zoverre toont die regeling gelijkenis met de huidige praktijk. Is een onderwerp niet al via instructie(regels) doeltreffend geregeld, dan bestaat ruimte om (aanvullende) duurzaamheidseisen op te nemen. Daarnaast kunnen duurzaamheidseisen via maatwerkregels in een omgevingsplan worden opgenomen, voor zover dat bij besluit is bepaald

en bovendien alleen voor zover het een verzwaring of aanscherping van de betreffende regels betreft (vgl. art. 4.150 Bbl). Op die manier kunnen gemeenten lokale duurzaamheids-initiatieven tot ontwikkeling brengen.

4. Nieuwe maatregelen voor gebouwde omgeving

Om het Europese klimaatbeleid in lijn te brengen met de aangescherpte doelstellingen uit de Europese Klimaatwet, heeft de Europese Commissie afgelopen zomer een pakket beleidsvoorstellen gepresenteerd: Fit for 55. De voorstellen omvatten een combinatie van bredere beprijzen van CO₂-uitstoot, scherpere normen en verschillende bindende en indicatieve doelstellingen voor EU-lidstaten. In opdracht van het ministerie voor EZK heeft het PBL de belangrijkste voorstellen van de Europese Commissie onderzocht en de mogelijke gevolgen voor het Nederlandse klimaatbeleid in kaart gebracht.⁴⁷ Die gevolgen zijn volgens het PBL niet mis. De commissievoorstellen leiden tot nieuwe en aangescherpte verplichtingen, waaronder een fikse extra reductieverplichting (ongeveer 15 megaton) in 2030. Om die reductieverplichting te behalen, zullen onder meer aanscherpingen en nieuwe beleidsinitiatieven met betrekking tot de gebouwde omgeving vereist zijn. Het Fit for 55-pakket van de EC bevat enkele voorstellen die specifiek betrekking hebben op emissies en energiegebruik in de gebouwde omgeving.

Een in dit kader relevant voorstel betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor specifiek de gebouwde omgeving en het wegtransport vanaf 2026. Met de uitbreiding naar de gebouwde omgeving en wegtransport wordt in 2030 een (beperkte) aanvullende reductie van 1 a 2 megaton verwacht.⁴⁸ De reductie van de overige megatonnen zal met aanvullend nationaal beleid moeten worden ingevuld. Daarnaast kunnen de voorstellen voor aanpassing van de Richtlijn inzake hernieuwbare energie (RED) en de EED beide direct van invloed worden op de gebouwde leefomgeving. De EC stelt voor de gehele Europese gebouwde omgeving een indicatief doel van 49% hernieuwbare energie in 2030 voor, waar lidstaten een consistent nationaal doel voor moeten vaststellen. Ook worden lidstaten verplicht het aandeel hernieuwbare energie voor verwarming en koeling jaarlijks met 1,1 procentpunt te laten toenemen (met voor Nederland een ‘top-up’ van 1,4 procentpunt per jaar).⁴⁹ Het energiegebruik in de gebouwde omgeving maakt daarbij wederom een belangrijk onderdeel uit van die opgave. Dat geldt ook voor de opgave voor iedere lidstaat om *jaarlijks* 1,5 % energie te besparen (als gevolg van de voorgestelde wijziging van de EED). In welke sectoren en met

43 Zie o.m. ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:909, r.o. 18.1 en ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290, r.o. 8.1.

44 Art. 2.4 lid 1 en 2 Crisis- en herstelwet jo. art. 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet; zie ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, BR 2020/93, m.nt. M.Y.C.L. de Wit, r.o. 19.4.

45 ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, BR 2020/93, m.nt. M.Y.C.L. de Wit, r.o. 19.4.

46 ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, BR 2020/93, m.nt. M.Y.C.L. de Wit.

47 Policy Brief ‘Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid’, Planbureau voor de Leefomgeving, september 2021.

48 *Idem*, p. 6.

49 *Idem*, par. 3.3 en par. 4.4.

welke maatregelen de doelstelling wordt gerealiseerd is aan lidstaten zelf.

De opgave is primair gericht aan de lidstaten. Met de klimaatdoelen uit de Klimaatwet voor 2030 en 2050 uit zicht is nu actie vereist. Met de Europese Klimaatwet en het voorgestelde pakket aan maatregelen van de Europese Commissie is het belang en de urgentie van die opdracht alleen maar toegenomen

5. Conclusie

De huidige wet- en regelgeving voorziet in een pakket van maatregelen om energiereductie te bewerkstelligen. Die maatregelen zullen daar ongetwijfeld ook aan bijdragen. Gebleken is echter dat het huidige pakket aan regelgeving nog niet genoeg is. De aard en omvang van de klimaatcrisis nopen tot onmiddellijk ingrijpen. Met de Europese Klimaatwet is die urgente noodzaak extra op scherp gesteld. Volgens de Afdeling advisering ontslaat de demissionaire status van het kabinet haar niet van de plicht te doen wat noodzakelijk is. Aangezien een groot deel van de huidige energieconsumptie plaatsvindt in de gebouwde omgeving,

zullen nieuwe maatregelen voor een belangrijk deel daarop betrekking hebben. Gebouweigenaren, ontwikkelaars, huurders, verhuurders, financierders, etc. zullen ongetwijfeld de gevolgen daarvan merken. Investerings zullen niet altijd volledig worden gecompenseerd of terugverdiend. Dat klinkt somber, maar hoeft het niet te zijn. Een gezond en evenwichtig klimaat, is een klimaat voor de toekomst. En daar kan iedereen van profiteren.

Over de auteurs



Mr. A. Praat

Werkzaam als advocaat op het gebied van omgevings- en milieurecht binnen de praktijkgroep Real Estate & Infrastructure van NautaDutilh N.V.



Mw. mr. K. van Ettehoven

Werkzaam als advocaat op het gebied van omgevings- en milieurecht binnen de praktijkgroep Real Estate & Infrastructure van NautaDutilh N.V.