

Feitenoverzicht

Klimaat- en energiebeleid en wet- en regelgeving

Aan	Leden van Provinciale Staten en bijzondere commissieleden, niet zijnde statenleden
In afschrift aan	Fractiemedewerkers
Onderwerp	Klimaatdoelstellingen en energietransitie
Eindredactie	H. Parker Brady, statenonderzoeker (0592-365245)
Datum	11 september 2019

Inleiding

In de Statencommissie OGB van 18 september 2019 en PS van 9 oktober 2019 worden Statenstuk 2019-897 “Afspraken en maatregelen Klimaatakkoord” en Statenstuk 2019-898 “Startnotitie Regionale Energie Strategie (RES) Drenthe 1.0” behandeld. De impact van de regionale uitwerking van het klimaatakkoord en de uitvoering van de RES zal naar verwachting voor Drenthe groot zijn. Om een en ander in perspectief te plaatsen, is het voor Provinciale Staten (PS) van belang om inzicht te hebben in de:

- historie van de gehanteerde klimaat- en energiedoelstellingen in Nederland en Drenthe,
- besluitvorming in de Staten die daarbij aan de orde is geweest,
- relevante wet- en regelgeving en wat de positie van de provincie cq. PS hierbij is.

Dit feitenoverzicht start met een (chronologisch) overzicht van de klimaatdoel- en energiedoelstellingen, zoals die sinds het Kyoto akkoord uit 1997 in Nederland en Drenthe worden nagestreefd. Ook wordt een overzicht gegeven van relevante (besluitvormings)stukken die in de Staten zijn behandeld. Vervolgens komt de relevante wet- en regelgeving aan de orde. De focus ligt op de wijze waarop de RES in de Provinciale Omgevingsvisie en Verordening kan worden verankerd.

Klimaat- en energiedoelstellingen door de jaren heen

In onderstaand chronologisch overzicht is een onderscheid gemaakt in de periode tot ongeveer 2015 en na 2015 toen het klimaatakkoord van Parijs werd gesloten en de energietransitie in een stroomversnelling is gekomen.

Voor 2015

Het eerste mondiale klimaatakkoord kwam in 1997 tot stand met het Kyoto akkoord. In 2005 trad deze in werking en bepaalde dat in de periode 2008-2012 (later verlengd naar 2020) wereldwijd gemiddeld 6% (in Europa gemiddeld 8%) per jaar reductie van de CO₂ uitstoot t.o.v. 1990 diende plaats te vinden.

Drentse programma Klimaat en energie en verklaring gezamenlijke Staten

Klimaat- en energie is geen nieuw beleidsthema voor Drenthe. Sinds het collegeprogramma 2007-2011 worden klimaat- en energiedoelstellingen binnen de begroting geformuleerd. In de beginperiode vond dit nog binnen de begrotingsprogramma's Ruimte en bereikbaarheid en Leefomgeving plaats. In 2008 is het programma Klimaat en energie (Statenstuk 2008-335) door de Staten vastgesteld. De ambitie was een CO₂ reductie van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 door een combinatie van mitigatie (minder uitstoot broeikasgassen door een brongerichte aanpak), adaptatie (aanpassingen in de leefomgeving met het oog op klimaatveranderingen) en participatie. De samenwerking tussen partijen was gericht op het realiseren van een duurzame regionale economie door energiebesparing via isolatie en hernieuwbare opwekking m.b.v. ruimtelijke ordening¹. Deze afspraken zijn voortgekomen uit het Energieakkoord Noord-Nederland en de slotverklaring van de gezamenlijke Provinciale Staten op 21 november 2007. Op 19 maart 2008 hebben PS deze verklaring bekrachtigd (Statenstuk 2008-316). Deze verklaring draagt als titel “Noord-Nederland op weg naar een klimaatbestendige regio”. Daarin is opgenomen dat PS in de jaren 2008-2010 zich onder andere willen inzetten voor de volgende punten:

- Versterken van de uitvoering van de eigen beleidsopgaven, daarbij betreffend de beleidsgebieden natuur, ruimte en economie.

¹ Presentatie GS klimaat en energie 5 juni 2019

- Naast mitigatiebeleid een effectief adaptatiebeleid ontwikkelen.
- Het aanjagen van initiatieven, het samenbrengen van partijen en het beleidsmatig ondersteunen van klimaat- en energie-initiatieven.

Initiatief van de Staten

Begin 2011 hebben de Staten per amendement (A 2011-37) bij Statenstuk 2011-462 besloten om de Drentse Energie Organisatie (DEO) op te richten ten behoeve van een versnelling van de realisatie van duurzame energieopwekking en energiebesparingsprojecten. Begin 2012 is de DEO van start gegaan.

Energieprogramma 2012-2015

In 2012 verschijnt het Energieprogramma 2012-2015 (GS brief kenmerk 31 3.31 201 20021 61). Het Drentse beleid is nu gericht op de transitie naar een duurzame energie-economie. De provincie wil een betrouwbare en efficiënte energie-infrastructuur, minder afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen en het aandeel hernieuwbare energie vergroten. Drenthe sluit zich aan bij de lange termijn klimaatdoelstelling van de Europese commissie, namelijk een reductie van 80-95% CO₂ in 2050 t.o.v. 1990 ("Drenthe energieneutraal"). De doelstelling voor 2020 is nu 20% CO₂ reductie in 2020 t.o.v. 1990. De overige energiedoelstellingen zijn 14% productie van het eindverbruik met hernieuwbare energiebronnen in 2020 en 20% energiebesparing in 2020².

In 2013 wordt het nationaal Energieakkoord door ruim 40 partijen ondertekend.

Noordelijke Rekenkamer

In 2013 heeft de Noordelijke Rekenkamer het rapport "Energie in beweging: van zaaien naar oogsten" uitgebracht. De focus lag op de wijze waarop de provincie uitvoering heeft gegeven aan het Energieakkoord Noord-Nederland en in hoeverre de doelstelling van duurzame energieopwekking is gerealiseerd. Conclusie van de evaluatie van het energiebeleid van de provincie Drenthe in de periode 2007-2011 was dat:

- de doelstelling voor duurzame energieopwekking voor een derde is gerealiseerd,
- de beoogde versnelling van de overgang naar duurzame energie is uitgebleven
- de windenergie- en biogasprojecten niet of nauwelijks tot uitvoering zijn komen.

Na 2015

Energietransitie is in een stroomversnelling gekomen na het klimaatakkoord van Parijs (2015), waar de 55 meest geïndustrialiseerde landen hebben afgesproken de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur in 2050 te beperken tot 1,5 °C ten opzichte van het pre-industriële niveau. Afgesproken is dat zij versneld een eind maken aan het gebruik van fossiele brandstoffen, omdat aangenomen wordt dat de extra CO₂-uitstoot een belangrijke oorzaak is van het versterkt broeikaseffect.

Eigen evaluatieonderzoek DEO

In 2016 is op verzoek van een van de fracties door de eigen Statengriffie een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar o.a. de bijdrage van DEO als instrument bij het bereiken van de provinciale energiedoelen. Een van de conclusies is dat DEO bijna 10% per jaar bijdraagt aan de reductie van de CO₂ uitstoot. De bijdrage van de ondersteunde projecten en regelingen aan de beoogde duurzame energieopwekking is 9,4% van de totaal opgewekte duurzame energie in Drenthe in 2013. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek besluiten PS meer geld voor DEO beschikbaar te stellen.

² De Drentse energiedoelen zijn in 2014 vastgelegd in de Energiestrategie Drenthe.

Energieagenda 2016-2020

In juni 2016 stellen PS de Energieagenda 2016-2020 (Statenstuk 2016-730) vast. Hierin worden de klimaat- en energiedoelen voor Drenthe uit de vorige collegeperiode nogmaals bekrachtigd. In de Energieagenda wordt verder aangegeven: "Het realiseren van deze energietransitie is een omvangrijke en soms zelfs ingrijpende opgave, maar biedt de Drentse samenleving tegelijk ook kansen". De doorlooptijd van de Energieagenda is tot en met 2020, dus nog een jaar binnen de volgende collegeperiode. De reden hiervoor is dat een belangrijke mijlpaal binnen Europese en nationale klimaatdoelstellingen is gericht op 2020.

Interbestuurlijk programma

In Nederland is in februari 2018 over de Parijsdoelstellingen in het Interbestuurlijk programma (IBP) tussen Rijk en de bestuurlijke partners IPO, VNG en UvW overeengekomen een tussendoelstelling van 49% CO₂-reductie in 2030³ na te streven ten opzichte van het niveau van 1990.

Rapport NRK Energie in transitie (Statenstuk 2018-864)

In dit rapport is door de NRK naast een vergelijking van de inzet van de provincies in de energietransitie, een tweetal aanbevelingen voor PS geformuleerd, namelijk:

1. T.a.v. kaderstellende rol van PS

Van Provinciale Staten wordt gevraagd:

- a. formuleren van ambities voor zowel korte als lange termijn, met ruimte voor de inbreng van partners in het totstandkomingsproces van deze ambities;
- b. ruimte te geven aan partners in het netwerk voor de uitvoering; als gevolg van de dynamiek zijn niet alle opties/mogelijkheden op voorhand te voorspellen;
- c. zich ervan te verzekeren, naast de verantwoordingsinformatie die PS van Gedeputeerde Staten ontvangen, via procesinformatie geïnformeerd te worden over de voortgang van het proces;
- d. de rol als ambassadeur op te pakken door betrokken te zijn in het gezamenlijke proces.

2. T.a.v. de controlerende rol van Provinciale Staten

Verzoek GS om PS over één jaar te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport.

Relevante wet- en regelgeving

Sinds juli 2019 is de Klimaatwet van kracht. De Klimaatwet biedt het wettelijk kader "voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken". <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2019-09-01>. In deze wet is het doel om voor 2030 de uitstoot van CO₂ met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990.

Bij de ruimtelijke inpassing van de energietransitie door provincie en gemeenten en de verankering van de RES in de Provinciale Omgevingsverordening (POV) en gemeentelijke omgevingsplannen/warmtetransitieplannen vormt de nieuwe Omgevingswet het wettelijk kader. De planning is dat de Omgevingswet in 2021 in werking treedt.

De Omgevingwet (Ow) integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, water, bouwen, natuur en ruimtelijk ordening (waaronder Wet Ruimtelijke Ordening). Ook worden 120 algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) teruggebracht naar 4 en worden 64 visies

³ Deze -49%-doelstelling vertegenwoordigt het basispakket. Het Kabinet pleit in internationaal verband voor een verhoging van de Europese doelstelling naar 55% in 2030.

samengebracht tot één visie. Naast de integratie van wet- en regelgeving in de leefomgeving richt de nieuwe Omgevingswet zich op participatie. Uitgangspunt is dat veranderingen in de samenleving vragen om een overheid die meer gericht is op samenwerking met organisaties en inwoners in het beleidsvormings- en besluitvormingsproces. In lijn met deze ontwikkeling is de gedachte achter de Omgevingswet:

- het stellen van minder en eenvoudiger regels in de leefomgeving;
- overheden die (meer) op basis van vertrouwen met elkaar samenwerken en;
- een sterkere betrokkenheid van inwoners en bedrijven bij visie- en planvorming.

Energietransitie valt in de Omgevingswet onder het begrip duurzame ontwikkeling/ duurzaamheid. Door de Omgevingswet zijn regels voor duurzaamheid gesteld. Centraal hierin staat artikel 1.3 Ow⁴ over duurzaamheid. Artikel 1.3 vermeldt:

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

1. *bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
2. *doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 12) is het begrip duurzaamheid nadrukkelijk omschreven. Het gaat onder meer over een schoon milieu, duurzame energievoorziening, het concurrentievermogen van de economie, de toekomstbestendigheid van de zorg, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, cultureel erfgoed, werkgelegenheid en het financiële systeem, zowel in Nederland als elders in de wereld.

Provinciaal belang

Omdat de Omgevingswet zich primair richt tot de bestuurslaag van de gemeenten is het in dit verband van belang te weten wanneer er sprake is van een provinciaal belang. Om te bepalen of er sprake is van een provinciaal belang zijn twee hoofuitgangspunten aan de orde:

subsidiariteit: een hoger bestuursorgaan, zoals provincie of Rijk, oefent primair geen taak of bevoegdheid uit dat door een lager bestuursorgaan, zoals een gemeente, kan worden gedaan;

proportionaliteit: indien een hoger bestuursorgaan wel een taak of bevoegdheid uitoefent dat primair bij een lager bestuursorgaan ligt, dan dient er sprake te zijn van een bovengemeentelijk belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het lagere bestuursorgaan kan worden uitgeoefend.

De Omgevingswet biedt hier in art. 2.3 (Subsidiariteit en proportionaliteit) duidelijkheid over:

1. *De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.*
2. *Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:*
 - a. *Met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd; of*
 - b. *voor een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.*

⁴ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/02/06/geconsolideerde-versie-omgevingswet-met-wijzigingen-agv-wetsvoorstel-invoeringswet>

Dat betekent als de provincie voldoende kan motiveren waarom er sprake is van een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, zij deze taak of bevoegdheid kan uitoefenen.

De bestuurlijke lijn in Drenthe is om zoveel mogelijk vrijheid te geven aan de gemeenten ten aanzien van lokale energieprojecten t.b.v. maatwerk.

Ten aanzien van de doorwerking van provinciaal beleid zijn tot nu toe twee uitspraken gedaan, een door de Raad van State in de zaak Drentse Monden en een door de Rechtbank Noord-Nederland over het zonnepark Smilde.

In de zaak van de [Drentse Monden](#) oordeelde de Raad van State dat participatie (in dat project) een inspanningsverplichting van de indiener is, omdat participatie geen wettelijke regel is in het Energieakkoord. De Raad van State kan geen uitspraak doen als er geen toetsingskader ligt. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelt in de zaak [Zonnepark Smilde](#) opnieuw dat “..er geen wettelijke regel bestaat die bepaalt dat een ruimtelijk project een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Bij projecten, zoals de aanleg van dit zonnepark, moet verweerder een afweging maken tussen het belang van een duurzame energievoorziening in het kader van de energietransitie enerzijds en de belangen van omwonenden, waaronder die van eisers anderzijds. Het ontbreken van draagvlak (op lokaal niveau) is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend.”

Voorts oordeelt de rechtbank in deze zaak “..dat het provinciale beleid, zoals neergelegd in de in de Omgevingsvisie Drenthe opgenomen zonneladder en het Beleidskader Zonne-akkers, in algemene bewoordingen is geformuleerd en geen geboden of verboden bevat.”

Bronnen

www.stibbeblog.nl

www.pgomgevingswet.nl

www.omgevingswetportaal.nl/