

# Motieven en mogelijkheden voor een nationale Klimaatwet: een rechtsvergelijkende verkenning

Citation for published version (APA):

Peeters, M. G. W. M., & van der Grijp, N. (2010). *Motieven en mogelijkheden voor een nationale Klimaatwet: een rechtsvergelijkende verkenning*. STEM.

## Document status and date:

Published: 01/01/2010

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 04 May. 2024

# **MOTIEVEN EN MOGELIJKHEDEN VOOR EEN NATIONALE KLIMAATWET**

EEN RECHTSVERGELIJKENDE VERKENNING

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Mw. mr. N.M. van der Grijp

STEM publicatie 2010/7

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

21 december 2010

B02023/CE0/0M9/000040

ISBN: 978-90-8958-183-9



## STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen: VROM). Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU gezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen
- 2009/2: De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving
- 2010/1: Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen
- 2010/2: Klimaatwetgeving in Nederland: Stand van zaken anno 2010
- 2010/3: Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven
- 2010/4: Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten
- 2010/5: Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen
- 2010/6: Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in Hoofdstuk 4 Wet milieubeheer

Verdere informatie is te vinden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl). Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

# Inhoud

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                       | <b>7</b>  |
| <b>1 Doel en opzet van dit onderzoek</b>                                  | <b>9</b>  |
| 1.1 Inleiding                                                             | 9         |
| 1.2 Doel en opzet                                                         | 10        |
| 1.3 Uitvoering                                                            | 11        |
| <b>2 Kader en motieven</b>                                                | <b>13</b> |
| 2.1 Inleiding                                                             | 13        |
| 2.2 Het Europese kader                                                    | 13        |
| 2.2.1 Een enorm pakket wetgeving                                          | 13        |
| 2.2.2 Een nadere kijk op de inspanningsverdelingsbeschikking              | 18        |
| 2.2.3 Conclusie                                                           | 18        |
| 2.3 Mogelijke motieven: enkele inzichten uit de literatuur                | 19        |
| 2.3.1 Pioniersfunctie versus free-rider gedrag                            | 19        |
| 2.3.2 Lange termijn doelstelling voor een onzeker en mondiaal probleem ?  | 20        |
| 2.3.3 Nieuwe klimaatwetgeving en / of bestaande bevoegdheden onderzoeken? | 21        |
| 2.3.4 "Funding" als aanjager voor nationale klimaatwetgeving              | 24        |
| 2.4 Nationale klimaatwetgeving                                            | 25        |
| 2.5 Conclusie                                                             | 26        |
| <b>3 Klimaatwetgeving in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk</b>         | <b>29</b> |
| <b>DEEL I: FRANKRIJK</b>                                                  |           |
| 3.1 Algemeen                                                              | 29        |
| 3.1.1 Constitutionele verankering van milieuzorgplichten en beginselen    | 29        |
| 3.2 Institutionele vormgeving                                             | 31        |
| 3.2.1 Integratie van milieutaken in één ministerie                        | 31        |
| 3.2.2 Decentralisatie, deconcentratie, en overzeese gebieden              | 32        |
| 3.3 De Grenelle                                                           | 32        |
| 3.4 Klimaatwetgeving                                                      | 34        |
| 3.4.1 Inleiding                                                           | 34        |
| 3.5 Code de l'environnement                                               | 35        |
| 3.5.1 Inleiding                                                           | 35        |
| 3.5.2 Het observatorium                                                   | 35        |
| 3.6 De Energiewet uit 2005 en de Grenelle I uit 2009                      | 37        |
| 3.7 De Grenelle II                                                        | 39        |
| 3.7.1 Inleiding                                                           | 39        |
| 3.7.2 Regionale plannen                                                   | 39        |
| 3.7.3 Andere maatregelen                                                  | 41        |
| 3.8 Uitvoering en Jurisprudentie                                          | 42        |
| 3.9 Conclusie                                                             | 43        |
| 3.9.1 Zachte klimaatbepalingen binnen een brede milieubenadering          | 43        |
| 3.9.2 Hoofdpijnen                                                         | 44        |

**DEEL II: VERENIGD KONINKRIJK**

|             |                                                                                                                           |           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3.10</b> | Algemeen                                                                                                                  | 46        |
| 3.10.1      | Constitutionele context                                                                                                   | 46        |
| 3.10.2      | Klimaatbeleid in de periode vanaf 2000                                                                                    | 47        |
| <b>3.11</b> | Nationale klimaatwet                                                                                                      | 50        |
| 3.11.1      | Structuur van de CCA en de bijbehorende besluiten                                                                         | 50        |
| 3.11.2      | Lange termijn doelstelling voor emissiereductie (2050)                                                                    | 51        |
| 3.11.3      | Korte termijn doelstelling voor emissiereductie (2020)                                                                    | 53        |
| 3.11.4      | Koolstofbudgetten                                                                                                         | 55        |
| 3.11.5      | Institutionele arrangementen                                                                                              | 57        |
| 3.11.6      | Implementatie van de CCA in de praktijk                                                                                   | 58        |
| <b>3.12</b> | Conclusie                                                                                                                 | 60        |
| <b>4</b>    | <b>Mogelijke aanknopingspunten voor Nederland</b>                                                                         | <b>63</b> |
| 4.1         | Inleiding                                                                                                                 | 63        |
| 4.2         | Motieven                                                                                                                  | 63        |
| 4.2.1       | De politieke ambitie                                                                                                      | 63        |
| 4.2.2       | De wet als instrument voor het klimaatbeleid, inclusief het bieden van inspraak op een klimaatprogramma                   | 64        |
| 4.2.3       | De wet als instrument voor het sturen van burgers en bedrijven                                                            | 71        |
| 4.3         | Inbedding van de klimaatwetgeving                                                                                         | 71        |
| 4.4         | Mitigatie en de taak van decentrale overheden                                                                             | 74        |
| 4.5         | Advisering over de (te nemen) bindende klimaatmaatregelen                                                                 | 75        |
| 4.6         | Sancties voor verplichtingen voor de overheid                                                                             | 76        |
| <b>5</b>    | <b>Conclusie</b>                                                                                                          | <b>79</b> |
| 5.1         | Een palet aan mogelijkheden                                                                                               | 79        |
| 5.2         | Een wettelijke regeling voor de figuur van het klimaatprogramma en, in diens verlengde, een nationaal emissiereductieplan | 80        |
| 5.2.1       | De figuur van het klimaatprogramma                                                                                        | 80        |
| 5.2.2       | Nadere motieven voor een wettelijke regeling voor het klimaatprogramma                                                    | 81        |
| 5.2.3       | Het nationaal emissiereductieplan                                                                                         | 83        |
| 5.2.4       | Nationale regelgeving voor internationale emissiehandel                                                                   | 84        |
| 5.3         | Verdere verkenning is mogelijk en zinvol                                                                                  | 84        |
| 5.4         | Slotconclusie                                                                                                             | 85        |

**Colofon**

## Samenvatting

Dit onderzoek verkent de recent tot stand gebrachte klimaatwetgeving in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, met het doel om nader inzicht te krijgen in de motieven voor en vormgeving van nationale klimaatwetgeving. EU-lidstaten hebben binnen het kader van de van kracht zijnde EU-regelgeving op het terrein van klimaatverandering ruimte voor het voeren van een nationaal klimaatbeleid, ook in het bijzonder op het terrein van de reductie van broeikasgassen. De Europese inspanningsverdelingsbeschikking verplicht de lidstaten om een bepaalde emissiereductie te verwezenlijken in de periode 2013-2020. Daarbij is het van belang om de invloed van de van kracht zijnde Europese regelgeving op deze nationale beleidsruimte voor het nemen van broeikasgasemissiereductiemaatregelen zorgvuldig vast te stellen, in het bijzonder met het oog op het realiseren van een evenwichtige lastenverdeling van de reductie-inspanningen over emittenten.

Zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk hebben in hun wetgeving een verdergaande ambitie neergelegd dan heden het geval is in de secundaire EU-wetgeving. Beide landen kennen een lange termijn doelstelling voor het jaar 2050. Voorts hebben beide landen, ieder op hun eigen wijze, via hun wetgeving organen in het leven geroepen die adviseren over het tot stand te brengen nationale klimaatbeleid. Opvallend is het verschil in benadering tussen beide landen: waar het Verenigd Koninkrijk een meer geconcentreerde benadering van het klimaatprobleem hanteert en een Klimaatwet, de Climate Change Act 2008 heeft aangenomen, wordt in Frankrijk een brede, integrale benadering doorgevoerd waarbij de klimaatrelevante wetgeving geïntegreerd is in het sinds 2000 bestaande Milieuwetboek. Scherp gesteld valt bovendien waar te nemen dat in het Verenigd Koninkrijk een top-down benadering plaatsvindt, terwijl in Frankrijk eerder een bottom-up benadering kent. De top-down benadering kenmerkt zich door op nationaal niveau vast te stellen emissiebudgetten, de bottom-up benadering kenmerkt zich door de verplichting voor decentrale overheden om integrale plannen op te stellen en door de verplichting voor emittenten (bedrijven en overheden) om hun broeikasgasemissies te registreren.

Gemeenschappelijk aan de beide op zich van elkaar verschillende modellen is dat de wet wordt ingezet als een middel voor structurering van het nationale klimaatbeleid. Dit houdt in dat de wet aan de overheid zelf verplichtingen stelt, bijvoorbeeld om plannen op te stellen (waaronder ook adaptatieplannen) en om emissiebudgetten vast te stellen. Opvallend is dat in beide modellen de handhaafbaarheid van dergelijke bepalingen een nauwelijks uitgekristalliseerd onderwerp betreft.

In Nederland bestaat nog geen wettelijke regeling voor de structurering van het nationale klimaatbeleid. Het huidige klimaatbeleid gericht op reductie van emissies is met name vormgegeven in een buitenwettelijk plan; tot dusver zijn er voorts geen initiatieven om bijvoorbeeld in de regeling voor het Nationaal milieubeleidsplan het klimaatbeleid expliciet te integreren of om anderszins wettelijke maatregelen aan te nemen ter structurering van het klimaatbeleid. Voor een belangrijk deel van het nationale adaptatiebeleid is in Nederland een apart wetsvoorstel ontwikkeld. In het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk zien we dat de tot stand gebrachte klimaatwetgeving zowel mitigatie en adaptatiemaatregelen kent, met name op het terrein van planvorming.

Nederland is internationaalrechtelijk verplicht om een (of meer) klimaatprogramma('s) te hebben waarin aandacht wordt besteed aan mitigatie en adaptatie. Voorts volgt uit het Verdrag van Aarhus een procedureel recht voor het publiek tot participatie bij de totstandkoming van programma's en plannen. Deze twee factoren zijn aanleiding om na te denken over een wettelijke regeling van de figuur van het klimaatprogramma en, in diens verlengde, eventueel een nationaal broeikasgasemissiereductieplan (ook wel te noemen een broeikasgasemissieverdelingsplan). Op grond van de Europese inspanningsverdelingsbeschikking dient Nederland zich in de periode 2013-2020 te houden aan de haar toegekende emissieruimte: deze mag niet worden overschreden. Vanwege die verplichting zullen belangrijke afwegingen moeten worden gemaakt, zoals de verdeling van de beschikbare emissieruimte over de binnenlandse emittenten en de mate en wijze van gebruik door Nederland van de mogelijkheid van internationale emissiehandel tussen staten.

Vanwege deze internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke factoren is er aanleiding om in Nederland na te denken over het tot stand brengen van wetgeving ter structurering van het klimaatbeleid. Daarmee wordt duidelijk wie een klimaatprogramma dient voor te bereiden, wie daarbij ten minste betrokken moet worden zowel voor inspraak als voor advisering, en hoe de verdere procedure voor vaststelling luidt. In het verlengde van de wettelijke regeling van een of meer klimaatprogramma's (bijvoorbeeld voor mitigatie en adaptatie) kan voorts worden nagedacht over het wettelijk regelen van een broeikasgasemissieverdelingsplan.

Er hoeft niet per se sprake te zijn van een aparte Klimaatwet, er kan, na nadere afweging, ook gekozen worden voor inpassing van klimaatbepalingen in de bestaande omgevingswetgeving. De omgevingswetgeving wordt door de eventuele komst van klimaatrelevante wetgeving in feite nog uitgebreider en ingewikkelder, maar als de besluitvorming over het klimaatbeleid niet via de wet wordt gestructureerd is zo mogelijk nog meer sprake van ondoorzichtigheid. In ieder geval bestaat dan geen wettelijke garantie voor een te volgen inspraakprocedure. De wet kan worden gezien als een instrument om expliciet aan te geven door wie en hoe het klimaatbeleid tot stand moet worden gebracht. Inspraak en advisering zouden dan eveneens wettelijk geregeld moeten worden. Deze aanpak is in essentie in zowel Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – via verschillende modellen – tot stand gebracht. Echter, bij dergelijke wetgeving ter structurering van het klimaatbeleid is het een cruciale vraag of de wettelijke bepalingen zullen worden nageleefd door de overheid zelf. De juridische afdwingbaarheid van dergelijke bepalingen is nog een belangrijke te beantwoorden vraag.

Het vraagstuk van hoe de nationale klimaatgerelateerde wetgeving zou moeten luiden is een recente vraag, waarover nog weinig onderzoek bestaat. Een rechtsvergelijkende discussie kan inzicht geven in de voor- en tegenargumenten van verschillende opties. De wettelijke inbedding van een klimaatprogramma, de optie van een nationaal emissieverdelingsplan, de keuze van reguleringsinstrumenten, en de vraag hoe inspraak en advies het best geregeld kunnen worden: dat zijn enkele van de vragen die momenteel spelen. Verder inzicht kan ontstaan door zowel het rechtsvergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling en uitvoering van nationale klimaatwetgeving verder uit te bouwen maar ook door de verdere ontwikkeling van theoretische inzichten over de vraag wat de voor- en nadelen zijn van verschillende modaliteiten voor de vormgeving van nationale klimaatwetgeving.

## HOOFDSTUK

## 1

## Doel en opzet van dit onderzoek

## 1.1

## INLEIDING

Langzamerhand komt er meer aandacht voor de vraag welke klimaatwetgeving op nationaal niveau wordt aangenomen, en welke inhoud en structuur die nationale klimaatwetgeving heeft of zou moeten hebben. Een tweede opkomende vraag is of in nationale wetgeving een verdergaande ambitie wordt neergelegd dan op internationaal en EU niveau is vastgelegd.

Het specifieke nationale rechtssysteem en de rechtscultuur, en, in bredere zin, de politieke cultuur zullen in hoge mate bepalend zijn voor de vormgeving en inhoud van nationale klimaatwetgeving. Een bijzonder aspect voor de Europese lidstaten is dat een groot deel van het klimaatbeleid direct of indirect bepaald wordt door de EU. Bij de discussie over de inrichting van de nationale klimaatwetgeving spelen in hoofdzaak de volgende vragen een rol:

- Is er reden om ter uitvoering van of mede in aanvulling op de Europese wetgeving een nationale Klimaatwet aan te nemen, of kan worden volstaan met een afzonderlijke aanpassing c.q. uitbreiding van bestaande wetten?
- Is er mogelijkheid en is er reden om ten opzichte van het Europese pakket verdergaande verplichtingen op te nemen in nationale wetgeving?
- Welke instrumentenkeuzes kunnen (nog) worden gemaakt op nationaal niveau, en welke reguleringinstrumenten zijn in het bijzonder passend bij de klimaatproblematiek?
- Hoe verhoudt het mitigatiebeleid zich tot het adaptatiebeleid, en welke keuzes moeten dienaangaande worden gemaakt met betrekking tot de afstemming van deze gebieden in de nationale wetgeving?

Achter deze hoofdvragen ligt een uitgebreid en ingewikkeld domein met tal van subvragen verscholen. Aangezien de vraag naar nationale klimaatwetgeving relatief nieuw is en onderzoek hiernaar vooralsnog zeer beperkt is, worden relevante modaliteiten en belemmeringen op dit moment waarschijnlijk niet eens in voldoende mate overzien. Dit verkennend onderzoek heeft dan ook slechts tot doel bouwstenen aan te dragen voor het verder denken over het al dan niet aannemen van een nationale Klimaatwet of, als alternatief, het herijken van bestaande wetgeving en tot stand brengen en integreren van een set afgestemde nationale klimaatbepalingen. Aangezien in de lidstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk reeds stappen zijn gezet naar nationale klimaatwetgeving worden de

ontwikkelingen in deze twee landen onderzocht. Interessant is dat in het Verenigd Koninkrijk gekozen is voor een specifieke Klimaatwet, de Climate Change Act 2008, terwijl in Frankrijk klimaatbepalingen zijn geïntegreerd in bestaande milieuwetgeving. De Franse klimaatbepalingen maken daarbij onderdeel van een integraal milieuproject, de “Grenelle” genoemd, dat meer milieuaspecten dan alleen klimaat omvat. Voorts is in de nationale wetgeving van beide landen aandacht besteed aan adaptatiemaatregelen.

In beide landen is voorts gekozen voor verdergaande doelen in vergelijking met het EU pakket:

- De Britse Klimaatwet kent naast een doelstelling van 80% emissiereductie van broeikasgassen in 2050 ten opzichte van 1990 ook een doelstelling voor 2020, in de vorm van een emissiereductie van min 26% ten opzichte van het basisjaar 1990.<sup>1</sup>
- De Franse wetgeving ziet op een vermindering van broeikasgassen met 75% in 2050 ten opzichte van 1990; daarnaast is er een (indicatieve) doelstelling om de broeikasgassen per jaar met 3% te verminderen.

Beide landen opteren daarmee voor een verdergaande doelstelling dan verplicht is op grond van de EU.<sup>2</sup>

## 1.2

### DOEL EN OPZET

Dit in omvang beperkte onderzoek heeft als doel om op basis van een verkenning naar klimaatwetgeving in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk inzicht te bieden in zowel de motieven voor de eventuele keuze voor een Klimaatwet dan wel klimaatrelevante wetgeving, als ook in de inhoudelijke keuzes die bij de totstandbrenging van de klimaatwetgeving gemaakt zijn. In de eerste plaats is de aandacht daarbij gericht op de formulering van broeikasgasemissiereductiedoelstellingen. Echter, het opnemen van doelstellingen vormt vaak onderdeel van een bredere afweging inzake het relevante wettelijke kader inzake het klimaatbeleid. Vandaar dat ook aandacht wordt besteed aan verwante factoren die een rol spelen bij het nadenken over het ontwikkelen van nationale klimaatwetgeving. Het gaat hier bijvoorbeeld om de relatie tussen mitigatie en adaptatie, maar ook om de relatie van de klimaatdoelstellingen met de instrumenten om die doelstellingen uit te voeren, zoals het vaststellen van sectordoelstellingen en op sectoren gerichte regulering, en om de relatie van de klimaatwetgeving met andere milieuwetgeving.

In hoofdstuk 2 zal eerst beknopt worden ingegaan op het Europese kader waarbinnen de lidstaten hun nationale klimaatwetgeving kunnen ontwikkelen. Voorts zal een inventarisatie worden gemaakt van inzichten uit de literatuur inzake de motieven voor nationale klimaatwetgeving.

<sup>1</sup> Deze doelstelling is inmiddels aangescherpt, zie het hoofdstuk over het Verenigd Koninkrijk.

<sup>2</sup> De zwaarte van de doelstelling moet niet worden afgeleid uitsluitend uit het absolute percentage, maar hangt tevens af van de Ausgangssituation in 1990. Zo had Frankrijk toen reeds een uitgebreide nucleaire energievoorziening, terwijl het Verenigd Koninkrijk nog veel gebruik maakte van fossiele brandstoffen.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de Britse en Franse klimaatwetgeving besproken (peildatum 1 juli 2010; ontwikkelingen nadien zijn slechts beperkt meegenomen). In hoofdstuk 4 wordt besproken in hoeverre de verkregen inzichten bruikbare bouwstenen opleveren voor Nederland (peildatum 1 oktober 2010). In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een conclusie.

### 1.3

#### UITVOERING

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het STEM-project dat in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen: VROM) een structurele evaluatie van milieuwetgeving verricht gedurende het tijdvak 2005-2010. Het onderzoek is verricht door Nicolien van der Grijp (IVM/Vrije Universiteit) en Marjan Peeters (Metro/Maastricht University). Als methode is een bureaustudie uitgevoerd van relevante wetgevingsdocumenten, literatuur en andere bronnen. Incidenteel is gebruik gemaakt van een vraaggesprek aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst.

Het onderzoek is begeleid door Klaas-Jan Koops, Michiel Oosschot, Cynthia van der Louw en Karin Verschueren, allen werkzaam bij het toenmalige ministerie VROM. De looptijd van het onderzoek was van mei 2010 tot in november van datzelfde jaar. Het inhoudelijke onderzoek is op 1 oktober afgesloten.



## HOOFDSTUK 2 Kader en motieven

### 2.1 INLEIDING

Allereerst schetsen we in meer algemene zin de stand van zaken rondom de opkomst van nationale klimaatwetgeving. Welke motieven worden in de literatuur aangegeven (par. 2.3)? Wat is het beeld in de praktijk (par. 2.4)? Eerst staan we echter in de hiernavolgende paragraaf kort stil bij de vraag wat de betekenis is van het huidige EU klimaatpakket voor nationale klimaatwetgeving.

### 2.2 HET EUROPESE KADER

#### 2.2.1 EEN ENORM PAKKET WETGEVING

De omvang van de klimaatrelevante wetgeving op EU-niveau is inmiddels enorm. In het domein klimaatbescherming zijn op EU-niveau tal van richtlijnen, verordeningen en beschikkingen aangenomen. Samen vormen zij een uitgebreid en ingewikkeld pakket klimaatnormen. Dit pakket heeft in hoofdzaak betrekking op de reductie van broeikasgasemissies en op het stimuleren van hernieuwbare energie. Daarnaast bestaan er maatregelen voor energie-efficiëntie. De klimaatwetgeving afkomstig van de EU is vooral gericht op mitigatie, en niet zo zeer op adaptatie.

Voor de uitvoering van dit uitgebreide pakket aan Europese klimaatwetgeving is nationale wetgeving nodig. Dit betreft met name de omzetting van de richtlijnen en de uitvoering en handhaving van verordeningen. Nationale wetgeving is ook relevant om te voldoen aan de nationale emissiereductieverplichting voor de bronnen die *niet* onder het Europese emissiehandelssysteem voor bedrijven vallen. Immers, beschikking 406/2009/EG bevat verplichtingen die in de periode 2013-2020 moeten worden nagekomen door de lidstaten: zo mag de broeikasgasemissie van een lidstaat in het kalenderjaar 2013 niet meer bedragen dan de gemiddelde jaarlijkse broeikasgasemissie gedurende de jaren 2008, 2009 en 2010. Deze verplichting geldt alleen voor die lidstaten die ingevolge de inspanningsverdelingsbeschikking een absolute reductie van emissies moeten doorvoeren, zoals Nederland.<sup>3</sup> Voorts geldt voor elk jaar vanaf 2013 tot en met 2020 een “jaarlijkse emissieruimte”: dit is de per jaar maximaal toegestane broeikasgasemissies zoals omschreven in artikel 3, lid 2 van de beschikking.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Zie art. 3(2).

<sup>4</sup> Zie de definitie in artikel 2.

In dit artikel staat dat elke lidstaat zijn broeikasgasemissie jaarlijks op een lineaire wijze moet beperken om ervoor te zorgen, onder meer door gebruikmaking van de in de beschikking genoemde flexibele instrumenten, dat zijn emissie het voor hem vastgestelde plafond in 2020 niet overschrijdt.<sup>5</sup> Het plafond voor 2020 is gespecificeerd in Annex II van de beschikking.

Naast het naleven van de voor de lidstaten geldende emissiereductieverplichtingen in de periode 2013-2020 kunnen nationale regeringen zich tevens afvragen of zij een hogere ambitie zullen gaan nastreven in vergelijking met de EU-ambitie. Om te zien in hoeverre dergelijke aanvullende nationale maatregelen Europeesrechtelijk gezien mogelijk zijn dient in eerste instantie gekeken te worden naar de verdragsbasis voor de secundaire Europese klimaatwetgeving. Voor zover de EU-maatregel bijvoorbeeld gebaseerd is op artikel 192 VWEU bestaat er gelet op artikel 193 VWEU voor lidstaten in beginsel ruimte om verdergaande maatregelen te nemen. Voor zover de EU maatregel gebaseerd is op artikel 114 VWEU en dus de bevordering van de interne markt beoogt, is de mogelijkheid voor een verdergaande lidstatelijke maatregel zeer beperkt. De inspanningsverdelingsbeschikking is gebaseerd op artikel 175 EG-verdrag (nu art. 192 VWEU), dus hier bestaat in beginsel de mogelijkheid voor lidstaten om verdergaande beschermingsmaatregelen te nemen. Echter, de keuzevrijheid voor lidstaten om uitvoering te geven aan de in de inspanningsverdelingsbeschikking neergelegde emissiereductiedoelstelling is in zekere mate ingeperkt voor zover er sprake is van bronnen die gereguleerd zijn door andere EU-wetgeving, met name indien die is gebaseerd op het harmonisatieartikel voor de interne markt (nu artikel 114 VWEU). Dit is bijvoorbeeld deels het geval inzake de regulering van gefluoreerde broeikasgassen.<sup>6</sup> Echter, ook indien er op grond van artikel 175 EG-verdrag oud / art. 192 VWEU maatregelen zijn of worden genomen kunnen er vragen ontstaan over de mogelijkheid voor lidstaten om verdergaande beschermingsmaatregelen te nemen. Dit speelt met name op het terrein van de IPPC-richtlijn en de broeikasgasemissiehandelsrichtlijn, met name vanwege de in beide richtlijnen opgenomen bepaling dat voor de onder emissiehandel vallende broeikasgassen geen emissielimieten mogen worden opgenomen.<sup>7</sup> De sturingsruimte van de nationale overheid voor het bereiken van de in de inspanningsverdelingsbeschikking neergelegde emissiereductiedoelstelling is dus niet volledig vrij maar wordt beïnvloed c.q. ingeperkt door andere Europese wetgeving. Hoe de sturingsruimte precies luidt, zou nader inzichtelijk moeten worden gemaakt. Voor zover bekend is bij deze auteurs is er geen openbaar document waarin die analyse is gemaakt.

<sup>5</sup> De vraag rijst hoe deze bepaling gelezen moet worden: is de jaarlijkse emissiereductie een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting? Het woord “zorgen” zou kunnen wijzen op een inspanningsverplichting, maar het is eerder voorstelbaar dat het Hof van Justitie zou oordelen dat de aangegeven lineaire reductie als een handhaafbare verplichting moet worden gezien. In artikel 7 worden bovendien corrigerende maatregelen vermeld die van toepassing zijn.

<sup>6</sup> Zie Van Asselt en Peeters, 2010, p. 50 en verder.

<sup>7</sup> Zie Van Asselt en Peeters, 2010, p. 62.

Bij het opstellen van nationale klimaatwetgeving<sup>8</sup> is voorts van belang dat wordt afgewogen hoe tot een goede lastenverdeling kan worden gekomen over de verschillende (groepen van) broeikasgasemittenten. In dit opzicht heeft de aangenomen Europese wetgeving een grote invloed, aangezien hieruit indirect (via de implementatie van richtlijnen) en direct (verordeningen) verplichtingen voortvloeien voor broeikasgasemittenten. Voordat de nationale wetgever tot nadere actie, met name ook qua ambitie verdergaande actie overgaat zal dus duidelijk moeten zijn hoe via de Europese klimaatwetgeving de diverse actoren benaderd worden, en welke lastenverdeling hieruit reeds voortvloeit. Uiteindelijk maakt het voor een individueel bedrijf (of een groep bedrijven) niet uit door welke overheid het belast wordt met juridische beperkingen: als het bedrijf vindt dat het in vergelijking met andere bedrijven onevenredig zwaar belast wordt, zal het trachten na te gaan of dit effect gecorrigeerd kan worden. Interessant is dat het Gerecht van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aangegeven dat broeikasgasemittenten gelijk behandeld zouden moeten worden door de Europese wetgever. Hoe dit algemene principe en de mogelijkheid om op basis van objectieve en transparante criteria van een gelijke behandeling af te wijken precies moeten worden uitgelegd is een van de fundamentele vragen van het klimaatbeleid.<sup>9</sup> Ook bij de uitvoering van Europese klimaatwetgeving of bij de vaststelling van nationale wetgeving kan de vraag ontstaan of nog wel sprake is van een lastenverdeling die gerechtvaardigd is.

De Europese secundaire klimaatwetgeving verordonneert de lidstaten overigens niet om een aparte klimaatwet aan te nemen. Het klimaatpakket van de EU is zelf behoorlijk versnipperd en verspreid over vele maatregelen. Lidstaten zullen zelf dienen te besluiten langs welke structuur zij hun nationale klimaatwetgeving willen inrichten. Niettemin is door de verboddeling en uitgebreidheid van het Europese klimaatpakket de vormgeving van een inzichtelijk nationale klimaatwetgeving een moeilijke opgave geworden.<sup>10</sup> In fundamentele zin rijst de vraag of de juiste instrumentenkeuze wordt gemaakt, en of met een andere instrumentenkeuze wellicht zowel een eenvoudiger als een optimalere benadering kan worden bereikt. De vraag naar de juiste instrumentenkeuze op EU niveau is een belangrijke, maar valt buiten het kader van dit onderzoek.

Voor dit onderzoek naar de mogelijke vormgeving van een nationale klimaatwet is het met name van belang om vast te stellen dat het EU recht de lidstaten niet expliciet verplicht om in hun nationale wetgeving nationale broeikasgasemissiereductiedoelstellingen op te nemen.

<sup>8</sup> En ook bij besluitvorming ter uitvoering van die wetgeving waarbij een broeikasgasemittent verplichtingen worden opgelegd.

<sup>9</sup> Zie daarover M. Peeters, De zaak Arcelor en de ontluikende contouren van het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem, in Tijdschrift voor Milieu en Recht, Tijdschrift voor Milieu en Recht, nr. 6, 2010, p. 360-368.

<sup>10</sup> Marjan Peeters, Harro Van Asselt, Klimaatwetgeving in Nederland. Stand van zaken anno 2010, maart 2010, STEM onderzoeksproject, rapportnummer 2010/2, ISBN 978-90-8958-156-3.

De op EU niveau aangenomen nationale broeikasgasemissiereductiedoelstellingen zijn vervat in beschikking 406/2009/EG (verder de inspanningsverdelingsbeschikking genoemd).<sup>11</sup> Deze beschikking is gericht tot de lidstaten. Er is strikt genomen geen expliciete verplichting (zoals bij een richtlijn) om de inhoud van de beschikking om te zetten in nationale wetgeving. De broeikasgasemissiereductiedoelstelling bindt de lidstaten, en de lidstaten moeten in principe zelf besluiten op welke wijze zij burgers en bedrijven bewegen reducties op te leggen teneinde de doelstelling te behalen. In de beschikking worden de lidstaten verplicht om in hun tussentijdse rapportages aan de Commissie aan te geven hoe zij de doelstelling willen bereiken, waarbij zij informatie dienen te geven over “nationale beleidsmaatregelen en nationale ramingen”.<sup>12</sup> De Commissie beoordeelt vervolgens of de vooruitgang van de lidstaten voldoende is. De inspanningsverdelingsbeschikking geeft geen bevoegdheden aan de Commissie om in te grijpen in het geval zij op voorhand denkt dat de maatregelen onvoldoende zijn. Wel zijn er corrigerende maatregelen mogelijk indien de broeikasgasemissies van een lidstaat de jaarlijkse emissieruimte overschrijden.<sup>13</sup>

Het ambitieniveau van de huidige Europese klimaatwetgeving ligt overigens lager dan wordt gesteld in een door de EU van belang geachte uitspraak van het IPCC. Het gaat om een weergave van de benodigde inzet van respectievelijk ontwikkelde en ontwikkelingslanden.<sup>14</sup> Het IPCC spreekt over een inzet van tenminste 25% broeikasgasreductie door ontwikkelde landen (het gaat om een range van 25 tot 40% reducties in 2020 ten opzichte van 1990); de EU-wetgeving kent momenteel slechts een doelstelling van 20% (waarvan overigens een aanzienlijk deel via internationale emissiehandel kan worden bereikt).<sup>15</sup> Gelet op het feit dat de reductieambitie van de EU zoals vastgelegd in wetgeving lager ligt dan de grens 25-40%, kan er aanleiding zijn voor lidstaten om een scherpere ambitie na te streven om zo aan te sluiten bij de IPCC uitspraak. De inspanningsverdelingsbeschikking is gebaseerd op 175 EG-verdrag (oud, nu 192 VWEU), dus een verdergaande maatregel dan voorgeschreven in de beschikking is in beginsel mogelijk.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> De term “inspanning” ter vertaling van “effort” is in zekere zin misleidend: het gaat wel degelijk om bindende reductiedoelstellingen voor lidstaten.

<sup>12</sup> Art. 6(1) beschikking 406/2009/EG.

<sup>13</sup> Art. 7 beschikking 406/2009/EG. Opvallend is dat sprake lijkt te zijn van automatisch van toepassing zijnde correctiemaatregelen zonder dat een nader besluit nodig is van de Commissie. De Commissie dient overigens de precieze cijfers van de maximaal toelaatbare broeikasgasemissies nog vast te stellen binnen zes maanden nadat de (geverifieerde) cijfers over 2010 beschikbaar zijn.

<sup>14</sup> IPCC (2007), Fourth Assessment Report, Working Group III, chapter 13, Box 13.7, p. 776.

<sup>15</sup> EU organen verwijzen regelmatig naar de IPCC uitspraak, zie bijvoorbeeld de communicatie van de Europese Commissie inzake Kopenhagen, Brussel 28.1.2009, COM(2009)29 final p. 3. Zie ook de brief van de EU inzake de aanmelding voor het Kopenhagen Akkoord. Het is overigens de vraag welke waarde verbonden moet worden aan de door het IPCC weergegeven distributionele verdeling tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden; deze vraag blijft in dit onderzoek terzijde.

<sup>16</sup> De vraag is natuurlijk wat een verdergaande emissiereductiedoelstelling impliceert. Zie daarover TK 2009-2010, 22 112, nr. 1033 (Fiche : Commissie mededeling <<analyse van opties om verder te gaan dan 20% reductie van broeikasgasemissies en het beoordelen van het risico van carbon leakage>> , waar ten

Tegelijkertijd moet daarbij dan de vraag worden opgeworpen wat een verdergaande emissiereductie impliceert. Indien deze “emissiereductieruimte” geheel of gedeeltelijk wordt overgedragen aan een andere lidstaat die deze dan ten volle benut, dan ontstaat er EU-wijd geen reductie ten gevolge van de extra emissiereductie in Nederland. Hier rijst dus de vraag hoe door een lidstaat wordt omgegaan met de emissieruimte die ontstaat indien meer wordt gereduceerd dan nodig is gelet op de inspanningsverdelingsbeschikking. Gelet op de focus van dit onderzoek, te weten de vormgeving van nationale klimaatwetgeving, rijst in het bijzonder de vraag of hieromtrent wettelijke bepalingen zullen worden opgenomen. Voorstelbaar is dat er een expliciet besluit nodig is van de regering om al dan niet tot verkoop over te gaan van de emissiereductieruimte. Immers, het overdragen van deze emissiereductieruimte heeft consequenties voor de binnenlandse sectoren: de ruimte kan dan niet worden gebruikt door bijvoorbeeld de non-EU ETS sector of de landbouwsector.<sup>17</sup> Het is passend bij onze rechtscultuur dat dergelijke ingrijpende besluiten worden genomen via een transparant proces en worden gebaseerd op een draagkrachtige motivering. Voorstelbaar is dus dat de bevoegdheid tot al dan niet overdragen van emissieruimte onderdeel uitmaakt van de nationale klimaatwetgeving en derhalve wordt voorzien van een passende regeling.

Indien een land wil overgaan tot een verdergaande broeikasgasemissiereductiedoelstelling in vergelijking met de EU, ontstaat tevens de vraag of die te creëren extra emissiereductie volledig in het eigen land bereikt moet worden dan wel dat of dat deel geheel of gedeeltelijk via emissiehandel zal lopen. Dat zou betekenen dat rechten in het buitenland worden aangekocht (via de in het Kyoto Protocol geregelde mechanismen, of niet via Kyoto maar bijvoorbeeld op de vrijwillige markt). Ook hier rijst de vraag of daaromtrent wettelijke bepalingen worden opgenomen in de nationale klimaatwetgeving, zoals een denkbaar criterium dat niet meer dan een bepaald percentage van de extra emissiereductiedoelstelling via dergelijke internationale emissiehandel mag worden bereikt.

---

aanzien van een Europese verdergaande ambitie van 30% wordt opgemerkt p. 3: “Nader inzicht is gewenst in hoe een 30% doelstelling zou kunnen worden geïnstrumenteerd en wat de precieze kosten en baten zijn”, en p. 4: Nederland verzoekt de Commissie een verdere en meer evenwichtige analyse van kosten en baten, ook op het niveau van individuele lidstaten, bij de overweging om van 20 naar 30% te gaan.

<sup>17</sup> Het gebruikmaken van de voor een lidstaat toegestane emissieruimte door een bepaalde sector is afhankelijk van de toepasselijke wetgeving. Het hier gegeven voorbeeld is fictief.

## 2.2.2

### EEN NADERE KIJK OP DE INSPANNINGSVERDELINGSBESCHIKKING

De inspanningsverdelingsbeschikking staat toe dat de verplichting voor elke lidstaat om de jaarlijks toegestane emissieruimte na te leven flexibel kan worden ingevuld. Daarvoor worden verschillende mogelijkheden geboden. Zo regelt artikel 3 diverse mogelijkheden om de jaarlijkse emissieruimte creatief in te vullen (zie art. 3(3), 3(4), 3(5)). Artikel 3(4) bepaalt bijvoorbeeld:

Een lidstaat mag maximaal 5 % van zijn jaarlijkse emissieruimte voor een bepaald jaar overdragen aan andere lidstaten. De ontvangende lidstaat mag deze hoeveelheid gebruiken om zijn verplichtingen uit hoofde van dit artikel voor het betrokken jaar of latere jaren tot 2020 na te komen. Een lidstaat mag geen deel van zijn jaarlijkse emissieruimte overdragen als die lidstaat op het tijdstip van de overdracht niet aan de bepalingen van deze beschikking voldoet.<sup>18</sup>

De beschikking regelt echter niet wat de maximale aankoop door één lidstaat mag zijn. Wel bepaalt de beschikking, zie hierboven, dat een overdracht niet kan als de verkopende lidstaat op het tijdstip van overdracht niet aan de bepalingen van de beschikking voldoet. Dat is dus een blokkade; indien op een lidstaat corrigerende maatregelen van toepassing zijn zoals genoemd in artikel 7, dan lijkt dit dus een verkoop in de weg te staan.

In artikel 5 wordt de lidstaten nog meer flexibiliteit geboden aangezien ook kredieten uit projectactiviteiten (gedacht moet worden aan de emissiehandelsmogelijkheden uit het Kyoto Protocol) gebruikt mogen worden ter compensatie van de nationale emissiereductieverplichting. Deze mogelijkheid is aan een maximum gebonden (art. 5(4)).

De inspanningsverdelingsbeschikking regelt voorts hoe de controle op de lidstaten dient te geschieden (art. 6). Lidstaten dienen jaarlijks aan de Commissie te rapporteren, waarbij zij tevens de geraamde vooruitgang bij de nakoming van hun verplichtingen moeten melden, met inbegrip van informatie over nationale beleidsmaatregelen en nationale ramingen. Zoals eerder is aangegeven, spreekt de beschikking over nationale beleidsmaatregelen en vraagt niet uitdrukkelijk naar burgers en bedrijven *bindende* maatregelen. De Commissie beoordeelt of de vooruitgang die de lidstaten maken voldoende is om aan hun verplichtingen in het kader van deze beschikking te kunnen voldoen (art. 6(3)).

## 2.2.3

### CONCLUSIE

Uit het voorgaande overzicht op hoofdlijnen van de Europese klimaatwetgeving kunnen in essentie twee aandachtspunten worden afgeleid.

In de eerste plaats is er adequaat inzicht nodig in de Europese wetgeving en de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden voor de nationale wetgeving. Zo zal bij een discussie over nationale emissiereductiedoelstellingen duidelijk moeten zijn of

<sup>18</sup> In de Engelstalige versie luidt de laatste zin: "A Member State cannot transfer any part of its annual emission allocation if, at the time of transfer, that Member State is not in compliance with the requirements of this Decision."

die betrekking heeft op alle broeikasgassen en bronnen of uitsluitend op een deel ervan. Daarbij is aandacht nodig voor de invloed van dat Europese pakket op de lastenverdelingkeuzes op nationaal niveau.

In de tweede plaats ontstaat de vraag welke regels worden opgenomen in de nationale wetgeving met betrekking tot de invulling van de verplichting voor Nederland om in 2020 een emissiereductie van broeikasgassen van 16% te hebben gerealiseerd ten opzichte van het basisjaar 2005. Op dit moment biedt de wetgeving daarvoor geen voorziening. Gedacht zou kunnen worden aan de verplichting voor de regering om een broeikasgasemissiereductieplan vast te stellen waarin de maatregelen worden opgenomen (die dan overigens nog voor zover nodig moeten worden vertaald in bindende maatregelen). Dat broeikasgasemissiereductieplan is dan het instrument waarin de besluitvorming over de verdeling van de emissieruimte over de emittenten plaatsvindt, inclusief de vraag in welke mate van internationale emissiehandel gebruik wordt gemaakt. In plaats van een broeikasgasemissiereductieplan kan wellicht ook gesproken worden van een broeikasgasemissieverdelingsplan. De rechtsfiguur van een dergelijk plan, inclusief de mate van bindendheid en de mogelijkheid van beroep, alsmede de verhouding van dat nieuwe plan met bestaande instrumenten en eventueel verleende vergunningen, behoeven nadere aandacht.

## 2.3

### **MOGELIJKE MOTIEVEN: ENKELE INZICHTEN UIT DE LITERATUUR**

Hieronder worden enkele inzichten uit de vooralsnog tamelijk sporadische literatuur weergegeven inzake nationale klimaatwetgeving. Bijzondere aandacht gaat uit naar motieven pro en contra het wettelijk vastleggen van nationale broeikasgasreductiedoelstellingen.

### 2.3.1

#### **PIONIERSFUNCTIE VERSUS FREE-RIDER GEDRAG**

Met het vaststellen van een nationale klimaatwet met bindende doelstellingen die verder gaan dan op supranationaal niveau is afgesproken kan worden beoogd een pioniersfunctie te vervullen, met het doel om ook andere landen te bewegen tot verdere actie. Zo benadrukt de Duitse (Wetenschappelijke) Raad voor Mondiale Verandering het belang dat, gelet op het uitblijven van een voldoende onderhandelingsresultaat op internationaal niveau, een aantal landen zich als klimaatpioniers gaat opstellen om op die wijze het internationale proces te bespoedigen.<sup>19</sup> De Raad stelt dat de EU een 30-20-20 agenda zou moeten voeren in plaats van een 20-20-20 agenda.<sup>20</sup> Inmiddels lijkt het er op dat ook afzonderlijke lidstaten en zelfs subnationale overheden die pioniersfunctie willen gaan vervullen.

<sup>19</sup> WBGU, German Advisory Council on Global Change, Climate Policy Post-Copenhagen. A Three-Level Strategy for Success, Policy Paper 6, 2010.

<sup>20</sup> 30 slaat op 30% reductie van broeikasgasemissies, de eerste 20 op 20% aandeel hernieuwbare energie, en de tweede 20 ziet op een 20% doelstelling inzake energiebesparing.

Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, maar ook subnationale overheden als Oberösterreich en Schotland hebben reeds emissiereductiedoelen in hun nationale of subnationale regelgeving opgenomen.<sup>21</sup> Duitsland heeft dat overigens vooralsnog niet gedaan.

Het is niettemin de vraag of andere regeringen – ook buiten Europa – zich geprikkeld voelen doordat andere landen reeds verder gaan in hun klimaatambitie. Het zou ook kunnen dat “free-rider” gedrag wordt aangemoedigd: juist nu andere landen reeds verder gaan, is er voor degenen die daarvoor toch al terughoudend waren minder aanleiding om (kostbare) maatregelen in eigen huis te nemen.<sup>22</sup>

### 2.3.2

#### LANGE TERMIJN DOELSTELLING VOOR EEN ONZEKER EN MONDIAAL PROBLEEM ?

Indien een dergelijke pioniersrol wordt beoogd, is het echter de vraag wat nu precies in wetgeving moet worden vastgelegd. Het klimaatprobleem kent twee lastige dimensies: in de eerste plaats kan vanwege de natuurwetenschappelijke en sociaalwetenschappelijke complexiteit van het vraagstuk geen sprake zijn van wetenschappelijke zekerheden. Er zal dus moeten worden besloten terwijl er onzekerheden zijn. In de tweede plaats is sprake van een probleem dat (zowel op de korte maar nog meer) op de langere termijn tot (ernstige) nadelige effecten kan leiden.

Beide dimensies maken het lastig om bindende normen vast te stellen, met name voor de lange termijn.<sup>23</sup> Met betrekking tot de wetenschappelijke onzekerheden kan niettemin worden besloten dat de indicaties voor de opwarming van de aarde en de daaruit voortvloeiende klimaatverandering dusdanig zijn dat het in de rede ligt om tot bindende broeikasgasreductiedoelstellingen te beslissen. Lastiger lijkt het om bindende verplichtingen in de vorm van broeikasgasemissiereducties vast te stellen voor een tijdstip ver gelegen van hier, te weten met name voor het jaar 2050, en er daarbij van uit te gaan dat aanpassingen niet nodig zijn. Het lijkt eerder in de rede te liggen om voor kortere termijnen, zoals voor 2020 of wellicht 2030, doelstellingen vast te stellen, en om voor 2040 en 2050 te bezien welke strategie dan passend is. Gelet op de onzekerheden, inclusief de onzekerheid wat door andere landen wordt gedaan, lijkt het derhalve aangewezen om eerst bijvoorbeeld per decennium vast te stellen wat precies, in termen van (internationale en) wettelijke verplichtingen, zal moeten worden gedaan. Bovendien wordt daarmee bereikt dat elke generatie zelf kan vaststellen, ook aan de hand van de dan geldende inzichten, welke emissiereductie zal worden ondernomen.

<sup>21</sup> Zie de website van de Climate Group waar een overzicht wordt gegeven van subnationale ontwikkelingen, inclusief bindende doelstellingen: <http://www.theclimategroup.org/programs/states-and-regions/>.

<sup>22</sup> Jason Scott Johnston, Climate Change Confusion and the Supreme Court: The Misguided Regulation of Greenhouse Gas Emissions Under the Clean Air Act, Notre Dame Law Review, vol. 84, issue 1, 2008 (reprint p. 3, 4 en p. 70-72). Zie eerder ook de WRR die bijvoorbeeld adviseerde om meer op adaptatie dan op mitigatie in te zetten: WRR rapport “Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme”, rapport nr. 46, 2006, en de kritische bespreking M. Peeters, Tijdschrift voor Milieu en Recht, 2006, nr. 9, p. 553.

<sup>23</sup> Zie daarover Marjan Peeters, Met recht naar klimaatbescherming, oratie Maastricht, open access: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=14909>, p. 13 en verder.

Gelet hierop is derhalve betoogd dat een mechanisme, waarin enerzijds een lange termijn doelstelling wordt aangegeven, maar waarbij tegelijkertijd een procedure wordt vastgesteld voor besluitvorming over de vraag of de doelstelling nog houdbaar is, met daarbij een adviserend comité, een goed voorbeeld is van hoe kan worden omgegaan met de klimaatproblematiek. Zo kan de ontwikkeling van natuurkundige en andere wetenschappelijke inzichten worden gevolgd en aan de hand daarvan kan van tijd tot tijd opnieuw de vraag worden gesteld wat passende reductiedoelstellingen zijn.<sup>24</sup> Interessante vragen zijn niettemin hoe met name de status en onafhankelijkheid van zo een adviserend comité luidt, hoe het parlement haar controle op de regering uitoefent, en, uiteraard, op kracht van welke argumenten en nieuwe inzichten voorzorgsmaatregelen worden geïntensiveerd of versoepeld.

Aanpassingen van de nationale wetgeving kunnen voorts nodig zijn vanwege juridische ontwikkelingen op supranationaal niveau. Ter illustratie: de EU houdt in zijn wetgeving een algemene emissiereductiedoelstelling aan van 20%, en heeft zich in politieke zin uitgesproken om naar 30% te gaan indien andere landen ook meedoen. Indien dat zou gebeuren, zou bestaande nationale klimaatwetgeving zeer waarschijnlijk moeten worden aangepast teneinde te voldoen aan de scherpere Europese doelstelling.<sup>25</sup>

### 2.3.3

#### NIEUWE KLIMAATWETGEVING EN / OF BESTAANDE BEVOEGDHEDEN ONDERZOEKEN?

Voor Europese lidstaten gelden reeds emissiereductieverplichtingen voor de periode 2013-2020. In paragraaf 2.3 is stilgestaan bij het feit dat nagedacht moet worden over of en hoe de uitvoering van deze verplichting wordt neergelegd in nationale klimaatwetgeving. Een lastig punt is de ingewikkeldheid en versnippering van de Europese klimaatwetgeving, een kenmerk dat tevens geldt voor de Nederlandse klimaatwetgeving. Als dus een op het eerst oog simpel lijkende nationale broeikasgasemissiereductieverplichting wordt vastgesteld (bijvoorbeeld 20 % reductie van emissies in 2020 ten opzichte van 1990), dan rijst onmiddellijk de vraag welke wettelijke maatregelen nodig zijn om die doelstelling te halen. De omvang van die exercitie moet niet worden onderschat, ook vanwege het feit dat er lastige verdelingsvragen kunnen ontstaan.

<sup>24</sup> Zie voor een argumentatie voor een dergelijke graduele benadering ook in Martin L. Weitzman (2007), A Review of The Stern Review on the Economics of Climate Change, Journal of Economic Literature vol. XLV: 703-724, m.n. p 722-723. Jaap Spier benadrukt dat men onder ogen moet zien dat de inzichten steeds veranderen en dat er steeds meer reden is voor uitzonderlijk grote zorg. Uiteraard kan het ook zo zijn dat bepaalde zorg later niet of minder nodig blijkt te zijn. Zie: Jaap Spier Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor klimaatverandering, doemscenario's voor onverantwoordelijke bedrijven en overheden, in: N. Teesing (red.) (2007), Klimaatverandering en de rol van het milieurecht, Boom Juridische uitgevers.

<sup>25</sup> In theorie is het mogelijk dat er geen formele reden is tot aanpassing van de nationale wetgeving, aangezien de aangescherpte doelstelling door de EU in een besluit kan worden neergelegd, en/of door dusdanige aanpassing van de EU ETS richtlijn die strikt genomen geen nadere aanpassing van de nationale wetgeving vergt.

Een interessant perspectief wordt gegeven door J.B. Ruhl.<sup>26</sup> Hij werpt de vraag op of eigenlijk wel duidelijk is hoe bestaande bevoegdheden gebruikt kunnen worden voor het terugbrengen van broeikasgasemissies. Specifiek voor de Amerikaanse context, waar juridische procedures in opkomst zijn om broeikasgasemissiereducties af te dwingen, vraagt hij zich af of die procedures niet te tijdrovend zijn en daarmee de bestuursorganen die met juridische acties worden belaagd afleiden van de kernvraag: hoe kunnen bestaande bevoegdheden worden ingezet voor het realiseren van reductie van broeikasgasemissies? Hij wijst daarmee op de nadelige gevolgen van “mitigation litigation”. Hij doet een opvallend voorstel inhoudende dat de mogelijkheid tot het voeren van procedures ter afdwinging van klimaatmaatregelen met twee jaar wordt opgeschort. Gedurende deze tijd zouden bestuursorganen moeten nagaan welke mogelijkheden zij hebben, en hoe zij hun bevoegdheden kunnen gebruiken dan wel welke nieuwe bevoegdheden zij nodig hebben. Daaroever dienen zij te rapporteren, waarna een gekanaliseerde juridische strijd kan worden gevoerd over de voorgenomen invulling van hun bevoegdheden. Ruhl voorziet een tijdpad waarin na zes maanden alle bestuursorganen en bevoegdheden bekend moeten zijn. Daarna moet zes maanden later een tussenrapportage plaatsvinden over de reductiemogelijkheden, met klankbordgroep, en zes maanden later een concepteindrapport dat de inspraak in gaat, waarna zes maanden later definitief beleid wordt vastgesteld. Dat beleid zou dan, in zijn visie, integraal getoetst moeten kunnen worden door één rechtscollege.

Dit voorstel van Ruhl is ingegeven door de specifieke Amerikaanse context, maar ook voor Nederland kan de vraag worden gesteld of de bestaande bevoegdheden nu werkelijk goed zijn onderzocht op hun mogelijkheden tot broeikasgasemissiereductie. Eerder is al gewezen op de bevoegdheden voor inrichtingen zoals neergelegd in hoofdstuk 8 Wet milieubeheer. Hebben bevoegde bestuursorganen de mogelijkheid om broeikasgassen te reguleren maximaal onderzocht en vervolgens benut? In een nationale klimaatwet zou kunnen worden nagegaan om de bestuursorganen een opdracht te geven te rapporteren specifiek over de klimaatambitie die via de bestaande bevoegdheden gerealiseerd kan worden.<sup>27</sup> Tevens kan dan blijken of aanpassing of uitbreiding van bevoegdheden nodig is.

<sup>26</sup> J.B. Ruhl, Climbing Mount Mitigation: A proposal for legislative suspension of climate change “Mitigation Litigation”, Wash. & Lee J. Energy, Climate & Envi’t 61 (2010), p. 64-8.

<sup>27</sup> Het idee dat bestaande bevoegdheden reeds belangrijke instrumenten bieden is ook aan de orde gekomen op een congres te Zuid-Afrika waarbij aan de orde kwam of de bestaande bevoegdheden moeten worden uitgebreid. Justine Sweet, presentatie tijdens “Moving towards a low-carbon future”, Durban Zuid Afrika 22 Mei 2010.

Dit idee staat overigens haaks op het idee van Jonathan B. Wiener om een allesomvattend instrument te introduceren: een allesomvattende broeikasgasemissierechtensysteem waar alle bronnen onder vallen.<sup>28</sup> Indien daarvoor gekozen wordt, zal een belangrijke ingreep plaatsvinden in bestaande reguleringsvormen. Er zal een grote wetgevingsoperatie moeten worden uitgevoerd om een ingewikkeld systeem in te voeren: het goed vormgeven van emissiehandel met daarbij een solide handhavingsregime is immers geen sinecure. Het Europese klimaatpakket zal waarschijnlijk een allesomvattende markt verhinderen, maar er zou voor gekozen kunnen worden om zo veel mogelijk bronnen onder emissiehandel te laten vallen. Echter, eerst zal onderzoek nodig zijn om de mogelijkheden en risico's daarvan goed in beeld te krijgen.

Zowel bij het uitputtend gebruiken van bestaande bevoegdheden als bij nieuwe bevoegdheden zal natuurlijk de juiste lastenverdeling in het oog moeten worden gehouden. Bij de eerste variant zal op een gegeven moment de vraag moeten worden gesteld of een maximaal gebruik leidt tot een aanvaardbare verdeling van de lasten. Illustratief is de opdracht die aan de Canadese regering werd gegeven. Deze regering diende een klimaatplan op te stellen om zo aan te geven hoe zou kunnen worden voldaan aan de in het Kyoto Protocol opgenomen emissiereductieverplichting. Ingevolge de wet waarin de verplichting voor dit plan werd opgenomen, moest het plan daarbij ingaan op “an equitable distribution of greenhouse gas emission reduction levels among the sectors of the economy that contribute to greenhouse gas emissions”.<sup>29</sup> Dit aspect is van belang bij zowel een “bottom-up” (inzet bestaande bevoegdheden) als bij een “top down” benadering (vaststellen maximaal emissieplafond en verdeling van de rechten). Ook door Dernbach c.s. wordt gewezen op de noodzaak een samenhangend plan te maken voor alle sectoren: zij richten zich hierbij op planvorming op statelijk niveau in de VS. Zij stellen dat staten beter in de positie zijn om te begrijpen welke mitigatiemaatregelen genomen kunnen worden. Zij wijzen daarbij ook op noodzakelijke maatregelen inzake landgebruik en bosbeheer in het kader van mitigatie. Inderdaad is het van belang om bij een discussie over mitigatie niet alleen aandacht te hebben voor “echte uitstoot” in de vorm van gasemissies, maar ook voor de invloeden op emissies door landbouw en ander landgebruik.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Jonathan B. Wiener, Jonathan B. (2007), *Think Globally, Act Globally: The Limits of Local Climate Policies*, Duke Law School Legal Studies, Research Paper Series, Research Paper no. 158, May 2007; en met name: Jonathan B. Wiener, (2008), *Radiative Forcing: Climate Policy to Break the Logjam in Environmental Law*, Duke Public Law & Legal Theory Research Paper Series no. 225, November 2008.

<sup>29</sup> Congres: “Moving towards a low-carbon future”, Durban Zuid Afrika 22 Mei 2010.

<sup>30</sup> John C. Dernbach, Robert B. McKinstry, Thomas D. Peterson, *Making the States Full Partners In a National Climate Change Effort: A Necessary Element for Sustainable Economic Development*, *Environmental Law Reporter* (2010), nr. 6, vol. 40, p. 10597-10609.

Een nadeel van een strategie zoals voorgesteld door Ruhl is echter dat dan (nog) geen fundamentele instrumentenkeuze wordt gemaakt. Indien bijvoorbeeld, in Nederland, de omgevingsvergunning ten volle gebruikt wordt, dan blijf je hangen in een “command and control” benadering die voor de regulering van het milieugedrag gebaseerd is op de beste beschikbare techniek.<sup>31</sup> Eckstein merkt over een “command and control aanpak” voor de regulering van CO<sub>2</sub>-emissies zelfs op:

“The ‘best available’ technology is the worst possible approach because it hangs regulators up on small differences between alternative technologies when it makes far more sense to let the parties pick their own technology so long as we are able to monitor their output and force them to live with the costs (and benefits) of their own decisions”.<sup>32</sup>

De benadering van Ruhl kan echter zodanig worden toegepast dat eerst wordt geïnventariseerd wat binnen bestaande bevoegdheden kan worden gedaan. Daarna kan een analyse plaatsvinden waarbij een fundamentele instrumentenkeuze wordt gemaakt, hetgeen inhoudt dat oude instrumenten – vermoedelijk via een overgangstermijn - verlaten worden en vervangen worden door beter geschikte sturingsmogelijkheden.

#### 2.3.4

#### “FUNDING” ALS AANJAGER VOOR NATIONALE KLIMAATWETGEVING

Interessant is om te zien dat met name in diverse ontwikkelingslanden aandacht wordt besteed aan de vraag of er niet nationale klimaatwetgeving zou moeten worden vastgesteld. Daarbij wordt gesteld dat dergelijke wetgeving nodig is om financiering van met name ontwikkelde landen te krijgen. Het nadenken over opzet en vorm van nationale klimaatwetgeving is dus niet iets dat slechts in ontwikkelde landen speelt. De inhoud en vorm van een nationale klimaatwet is natuurlijk sterk afhankelijk van de situatie en rechtscultuur van een land. Wel kan er een sterk lerend effect worden bereikt door elkaars ontwikkelingen te volgen en te bespreken. In de hiernavolgende paragraaf 2.4 wordt kort aandacht besteed aan enkele opvallende ontwikkelingen.

<sup>31</sup> Overigens is geregeld dat voor zogenaamde EU ETS bedrijven geen emissielimieten mogen worden opgenomen in de omgevingsvergunning.

<sup>32</sup> Richard A. Epstein, Carbon Dioxide: Our Newest Pollutant, August 2010, Suffolk University Law Review, volume XLIII 2010, number 4, p. 826 (ook verkrijgbaar als SSRN working paper abstract=1660680).

## 2.4

**NATIONALE KLIMAATWETGEVING**

Naast de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn er inmiddels ook ontwikkelingen in andere lidstaten en ook buiten de EU.<sup>33</sup> Opvallend is dat in landen zoals in Zuid-Korea gewerkt wordt aan nationale klimaatwetgeving: in April 2010 trad daar een kaderwet in werking gericht op “Low Carbon Green Growth”.<sup>34</sup> Hiermee werden drie bestaande wetten (wetsvoorstellen) geïntegreerd, te weten een Energiewet, een Kaderwet voor duurzame ontwikkeling en een Wet inzake maatregelen tegen klimaatverandering. De wet bevat een emissiereductiedoelstelling voor 2020, te weten 30% emissiereductie ten opzichte van “business as usual”.<sup>35</sup> Een van de aandachtspunten bij de implementatie van de wet is aandacht voor een integraal beheer om zo overlappende regelgeving te voorkomen. Voorts dient een implementatieplan te worden aangenomen, met een horizon van 5 jaar. Een adviesorgaan (bestaande uit relevante ministeries en experts) ondersteunt bij het vaststellen van doelstellingen, waarna deze doelstellingen worden bekendgemaakt.

In Canada is in 2007 de “Kyoto Protocol Implementation Act” aangenomen waarin de verplichting om een plan aan te nemen inzake de naleving van de voor Canada geldende broeikasgasemissiereductieverplichting. Deze uit 2007 daterende wet is een van de eerste, zo niet de eerste klimaatwet.<sup>36</sup> Echter, de wet werd aangenomen door de oppositiepartijen bij een minderheidsregering, en de regering heeft geen ambitieus plan vastgesteld doch slechts een herhaling van staand beleid en verdere wetgeving om de doelstelling te bereiken is niet voor de gestelde data vastgesteld. Een beroep door een milieuorganisatie bij de rechter daarbij het tekortschietend overheidsoptreden aanvechtend werd verworpen op basis van de overweging dat sprake is van een niet-justitiabel onderwerp.<sup>37</sup> Interessant is dat inmiddels enkele Canadese staten, zoals Québec, Ontario, Brits Columbia en Manitoba verdere stappen zetten met onder meer een heffing en CCS. Manitoba heeft de “Climate Change and Emissions Reductions Act” aangenomen, met als doelstelling om de broeikasgassen in 2012 met 6 % te hebben gereduceerd ten opzichte van 1990 (hetgeen gelijk is aan de Kyoto Protocol verplichting voor Canada).<sup>38</sup>

Het al dan niet beschikken over nationale klimaatwetgeving is overigens een factor voor de “ranking” van landen waar het gaat om hun klimaatbeschermingsambitie. Een dergelijke ranking wordt opgesteld door twee milieuorganisaties, te weten

<sup>33</sup> Overigens stukt de ontwikkeling van nationale klimaatwetgeving in andere landen, zoals in de Verenigde Staten, Canada en Australië.

<sup>34</sup> Powerpoint presentatie Ministry of Environment, Republic of Korea, Greenhouse gas and energy target management system, June 15, 2010 (ICAP-website).

<sup>35</sup> Uiteraard zou moeten worden nagegaan welke juridische of politieke maatregelen genomen worden indien deze doelstelling niet dreigt te worden gehaald dan wel niet wordt gehaald.

<sup>36</sup> Stepan Wood, Georgia Tanner, Benjamin J. Richardson, What Ever Happened to Canadian Environmental Law? Ecology Law Quarterly 2010.)

<sup>37</sup> Friends of the Earth v. Canada (minister of the Environment) 2008 FC 1183 (Fed. Ct. Trial Div. 2008). Er werd geen verlot verleend voor cassatie. Zie Stepan Wood e.a..

<sup>38</sup> Stepan Wood, p. 54.

German Watch en CAN Europe.<sup>39</sup> In het rapport inzake de ranking 2010 wordt toegelicht dat een Klimaatwet zoals de Climate Change Act van het Verenigd Koninkrijk door de opstellers als een vitaal onderdeel wordt beschouwd bij het bepalen van de klimaatbeschermingsambitie.<sup>40</sup> In de ranking 2010 staat Nederland op een zevenentwintigste plaats na Thailand en voor Marokko met de kwalificatie “matig” (overigens zijn de eerste drie plaatsen niet ingevuld in de index, dus de facto staat Nederland op een vierentwintigste plaats). Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk staan respectievelijk op plaats 5 tot en met 8 (2 tot en met 5). Brazilië wordt als een belangrijke stijger gezien op de lijst, vanwege het feit dat dit land klimaatwetgeving heeft aangenomen.<sup>41</sup>

Het valt natuurlijk te bezien hoe effectief de van kracht geworden nationale klimaatwetgeving zal zijn. Het aannemen van een wetgeving met bepalingen die niet verregaand zijn dan wel nauwelijks uitvoerbaar of handhaafbaar leidt uiteraard niet tot veel klimaatbescherming. Het werkelijke effect van klimaatwetgeving kan derhalve alleen met een genuanceerde analyse worden beoordeeld.

## 2.5

### CONCLUSIE

Er kunnen vele motieven zijn voor nationale klimaatwetgeving.

In de eerste plaats noopt de EU tot nationale klimaatwetgeving: de implementatie van met name richtlijnen vereist nationale klimaatwetgeving. Hierbij kunnen vragen ontstaan over de structuur van de nationale klimaatwetgeving: zijn de vanwege de EU verplichte regels goed inpasbaar in de bestaande structuur of dient tot een herstructurering te worden overgegaan? Primair is het hier van belang dat op EU-niveau wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke structuur van bindende bepalingen en, in dat verband, naar adequate instrumentkeuzes.

In de tweede plaats kan worden gesteld dat de Europese regelgeving tot dusver geen strikte juridische noodzaak inhoudt voor lidstaten tot het opnemen van nationale *emissiereductiedoelstellingen* in nationale klimaatwetgeving. Dat neemt niet weg dat vanwege diverse redenen nationale vastlegging toch gewenst kan zijn. Immers, de ambitie op EU niveau is lager dan hetgeen in de door de EU meermalen aangehaalde IPCC bevinding als nodig wordt gezien. De EU ambitie is ook lager dan in bijvoorbeeld in de huidige Nederlandse beleidsstukken staat.<sup>42</sup> Indien een lidstaat evenwel een hogere ambitie wil aanhouden, ontstaat de vraag of het nodig is om dat in nationale wetgeving vast te leggen. Het kan zijn dat het parlement dit gewenst acht, om zo een signaal af te geven naar de supranationale

<sup>39</sup> Uiteraard is de gebruikte methodologie voor zo een ranking cruciaal; dit is een apart onderzoeksonderwerp en is niet door auteurs van dit rapport beoordeeld.

<sup>40</sup> Zie German Watch en CAN Europe, The Climate Change Performance Index, results 2010, p. 4; zie ook p. 15.

<sup>41</sup> Zie het persbericht van Climate Action Network en Germanwatch, d.d. 13 December 2009, [www.germanwatch.org/presse/2009-12-14e.htm](http://www.germanwatch.org/presse/2009-12-14e.htm).

<sup>42</sup> Het regeerakkoord van de regering Rutte is niet meegenomen in dit rapport.

onderhandelingstafel (de pioniersfunctie), of omdat de maatschappelijke actoren zekerheid willen hebben over de verplichtingen op middellange termijn.

In de derde plaats kan men zich afvragen of een top-down benadering via emissiereductiedoelstellingen wel haalbaar of de meest geschikte methode is: interessant is het idee van Ruhl die juist een bottom-up benadering vanuit bestaande bevoegdheden bespreekt. In zijn op de VS geprojecteerde voorstel zouden alle bestuursorganen moeten nagaan hoe zij hun bevoegdheden kunnen gebruiken om broeikasgassen te reduceren. Dit moeten zij rapporteren binnen een termijn van twee jaar. De opdracht aan bestuurorganen om binnen 2 jaar te rapporteren over het uitvoeren van broeikasgasbeleid, de neveneffecten, en de effectiviteit, is als zodanig een interessant idee dat zelfs gecombineerd zou kunnen worden met een top-down benadering: in dat geval wordt een doelstelling vastgesteld, waarbij voor de implementatie aan bestuursorganen wordt gevraagd aan te geven wat zij maximaal kunnen doen.

Tot slot kan worden gewezen op de noodzaak om zowel bij een “bottom up” benadering als bij een “top down” benadering op nationaal niveau een algemene afweging te maken inzake de lastenverdeling. Het is niet uitgesloten dat een onzorgvuldige of onvolledige afweging inzake de lastenverdeling in verband met mitigatie later afgestraft wordt in een juridische procedure. De afweging kan een lastige zijn: er is ten minste inzicht nodig in de lasten die uit de wetgeving voor de verschillende actoren voortvloeit.



## HOOFDSTUK

## 3

## Klimaatwetgeving in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

***DEEL I : Frankrijk*****3.1****ALGEMEEN****3.1.1****CONSTITUTIONELE VERANKERING VAN MILIEUZORGPLICHTEN EN BEGINSELEN**

Het Franse milieurecht wordt onder meer gekenmerkt door:

- 1 een uitgebreid milieuwetboek, het *Code de l'environnement*, tot stand gebracht in 2000, en
- 2 een constitutionele verankering van het milieubeleid daterend uit 2004.<sup>43</sup>

Het milieuwetboek wordt besproken in paragraaf 3.4; hieronder wordt kort ingegaan op het grondwettelijke aspect.

De constitutionele verankering van zorgplichten en milieubeginselen heeft plaatsgevonden in het *Charte de l'environnement* uit 2004, in werking getreden in 2005. Het milieucharter bevat het voor het klimaatbeleid van belang zijnde voorzorgsbeginsel. Dit beginsel is als een opdracht voor het bestuur is geformuleerd.<sup>44</sup> Frankrijk is de eerste Europese lidstaat die het voorzorgsbeginsel een grondwettelijke status heeft gegeven.<sup>45</sup> Godard merkt zelfs op dat het voorzorgsbeginsel de enige voorziening van het Milieucharter is die direct handhaafbaar is: dat zou volgens hem kunnen door een procedure te starten tegen de overheid met de claim dat onvoldoende voorzorg is betracht met betrekking tot milieubescherming.<sup>46</sup> Anderen wijzen echter op forse juridische beperkingen voor de handhaving van het beginsel, aangezien de mogelijkheid om een zaak bij de

<sup>43</sup> De Franse wetgeving is in te zien op <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>44</sup> Zie artikel 5 van het "Charte de l'environnement" uit 2004: *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.*

<sup>45</sup> Olivier Godard, *Lessons from a constitutional reform in France*, in: Elizabeth Fisher, Judith Jones, René von Schomberg (eds.) *Implementing the Precautionary Principle, Perspective and prospects*, Edward Elgar 2006, p. 73.

<sup>46</sup> Godard a.w. p. 78. Deze juridische status is niet onomstreden: zie Godard p. 78-79.

Constitutionele Raad aanhangig te maken beperkt zijn.<sup>47</sup> Guillot wijst er bovendien op dat in de 'Code de l'environnement' reeds beginselen zoals het voorzorgsbeginsel zijn vastgelegd, waardoor de toegevoegde waarde van het Milieucharter op de bestaande codificatie in zijn ogen beperkt is.<sup>48</sup> Het moge duidelijk zijn dat de precieze betekenis van de in het Franse milieurecht voorkomende milieuzorgplichten en beginselen, met name het voorzorgsbeginsel, nog moet uitkristalliseren. Het valt niet te verwachten dat dit zonder enige verdere betekenis en consequentie zou zijn.<sup>49</sup>

Het voorzorgsbeginsel uit het Milieucharter is qua formulering toegespitst op ernstige en onomkeerbare schade, daarbij beperkt tot milieuschade, hetgeen in principe een beperkte reikwijdte betekent.<sup>50</sup> Het niet tijdig nemen van adaptatiemaatregelen waardoor eigendomsschade of gezondheidsschade ontstaat, valt daarom strikt genomen niet onder het in het Milieucharter gecodificeerde voorzorgsbeginsel.<sup>51</sup> Niet uitgesloten is echter dat tekortschietend overheidsoptreden met betrekking tot adaptatie om andere redenen onrechtmatig wordt bevonden.

Een tekortschietend klimaatbeleid met ernstige of onomkeerbare gevolgen voor het milieu valt wel onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel. Hier zou gedacht kunnen worden aan een casus waarin onvoldoende voorzorgsmaatregelen worden genomen om fauna te laten migreren naar nieuwe leefgebieden.<sup>52</sup> Voorts is van belang te zien dat de constitutionele en wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel eventueel ontwikkelingen kan losmaken in andere

<sup>47</sup> Dominique Bourg, Kerry H. Whiteside, *France's Charter for the Environment, Of Presidents, Principles and Environmental Protection, Modern & Contemporary France*, vol. 15, no. 2, May 2007, pp. 117-133 (p. 127-128).

<sup>48</sup> Philippe Ch.-A. Guillot, *Droit de l'environnement*, 2e edition, 2010, Ellipses, p. 15. Opvallend is dat hij in zijn boek nauwelijks aandacht besteed aan het milieucharter. Dominique Bourg en Kerry H. Whiteside wijzen op een in hun ogen verbeterde definitie in het Milieucharter ten opzichte van het Milieuwetboek: p. 127.

<sup>49</sup> Zo ook D. Bourg en H.H. Whiteside, p. 12: "Raising norms to the level of higher law and empowering a court to oversee their application can lead places few foresaw at the beginning". Overigens zouden ook andere beginselen dan het voorzorgsbeginsel relevant kunnen zijn voor het klimaatbeleid.

<sup>50</sup> Het Franse Comité voor preventie en voorzorg (Le Comité de la prévention et de la précaution) is dan ook van mening dat de definitie te beperkt is Christine Noiville e.a., *Opinion of the Committee for Prevention and Precaution about the Precautionary Principle*, *Journal of Risk Research*, vol. 9, no. 4, 287-296, June 2006.

<sup>51</sup> Godard a.w. p. 79. Voorts zou een schending van het voorzorgsbeginsel niet tot strafrechtelijke consequenties leiden. Interessant is zijn betoog dat de codificatie als een poging tot bescherming kan worden gezien tegen ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot de definitie of toepassing van het voorzorgsbeginsel in het internationaal en met name het Europees recht (Godard p. 83).

<sup>52</sup> Op de eventuele noodzaak of mogelijkheid van door de overheid uitgevoerde kunstmatige migratie is gewezen door Arie Trouwborst, *Precautionary Decision-Making in Face of Climate Change – The Example of Nature Conservation*, Workshop "Climate Change, Precaution and Liability: A Novel Challenge of the 21<sup>st</sup> Century", Maastricht University, 29 Juni 2010.

rechtsgebieden, bijvoorbeeld met betrekking tot de aansprakelijkheid van bedrijven voor klimaatschade.<sup>53</sup>

Voorts is opvallend dat in Frankrijk constitutioneel is gewaarborgd dat er een adviesraad is voor advisering aan de overheid over economische, sociale en milieuvraagstukken.<sup>54</sup> Deze adviesraad is onderverdeeld in verschillende secties, waarvan echter geen enkele specifiek aan klimaat is gewijd. Dit betekent niet dat de adviezen van de raad niet relevant zijn voor het klimaatbeleid: de advisering relevant voor klimaat vindt met name plaats onder de paraplu van “duurzame ontwikkeling”. Zoals we hierna zullen zien, is in Frankrijk sprake van een opvallende integrale aanpak van het milieuvraagstuk, en het klimaatbeleid van de overheid en in deze lijn ook de advisering daarover moet dan ook in dat licht worden begrepen.

## 3.2 INSTITUTIONELE VORMGEVING

### 3.2.1 INTEGRATIE VAN MILIEUTAKEN IN ÉÉN MINISTERIE

Naast deze constitutionele aspecten relevant voor het Franse milieubeleid zijn ook recente institutionele ontwikkelingen van belang. Een belangrijke stap is gezet met de integratie van milieu en energie in 2007 in één breed ministerie.<sup>55</sup> Momenteel is dit het *Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.<sup>56</sup> Zowel aandacht voor milieu, natuur, energie, duurzame ontwikkeling en de zee zijn daarmee dus verenigd in één instituut; daarnaast vallen ook milieu-aspecten van gebouwen, transport en technologie onder dit ministerie.

Momenteel wordt het ministerie geleid door één minister en vier staatssecretarissen. Het klimaatbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de minister, momenteel Jean-Louis Borloo. Een van de staatssecretarissen, Valérie Létard, is in het bijzonder verantwoordelijk voor de internationale klimaatonderhandelingen.<sup>57</sup>

Met deze institutionele integratie in één ministerie, en met de hierna te bespreken bijzondere Grenelle actie, beoogt men in Frankrijk de milieuproblematiek integraal te benaderen. Ook voor het klimaatprobleem beoogt men deze integrale benadering toe te passen, bijvoorbeeld om op deze wijze de lastige relatie tussen biodiversiteit en broeikasgasvermindering, met name via bio-energie, goed te

<sup>53</sup> Zie de discussie van literatuur in Miriam Haritz, “An Inconvenient Deliberation: The Precautionary Principle’s Contribution to the Uncertainties Surrounding Climate Change Liability”, proefschrift Maastricht 2010 (concept, Hoofdstuk 4, sectie 2.1.2.1).

<sup>54</sup> Zie de Franse Grondwet, titel XI; zie voorts de website van de raad (die nog niet de term milieu voert): <http://www.conseil-economique-et-social.fr/>.

<sup>55</sup> De feitelijke samenwerking startte in 2008.

<sup>56</sup> Zie de website van het ministerie: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>. Het ministerie is gevestigd in ‘La Grande Arche’, Parijs.

<sup>57</sup> Bij decreet vastgesteld, zie: Décret n° 2009-997 du 24 août 2009 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

bezien. Ook wil men de positieve en negatieve wisselwerking tussen mitigatie- en adaptatiemaatregelen bezien: zo is volgens het Franse milieuministerie voor energiereductie het bevorderen van grote steden gewenst, terwijl in tijden van grote hitte dergelijke woonconcentraties juist nadelig zijn.<sup>58</sup>

### 3.2.2

#### DECENTRALISATIE, DECONCENTRATIE, EN OVERZEESE GEBIEDEN

Frankrijk kent 26 regionale rijksdiensten: van oudsher is Frankrijk een centralistisch geleid land.<sup>59</sup> Echter, sinds de jaren tachtig heeft Frankrijk een proces van decentralisatie ondergaan, met een daarbij behorende toedeling van milieutaken aan decentrale overheden.<sup>60</sup> De regionale rijksdiensten onder leiding van een prefect spelen niettemin nog een tamelijk belangrijke rol, zoals we hierna ook zullen zien met betrekking tot het vaststellen van regionale klimaatplannen.

Voorts heeft Frankrijk een aantal overzeese landsdelen (met verschillende juridische status). Een voorbeeld is Frans Guyana in Zuid-Amerika, dat een overzees departement is (*département d'outre mer*). Voor het klimaatbeleid is interessant dat de emissies in de overzeese departementen meegeteld worden voor het behalen van de emissiereductieverplichting op grond van het Kyoto Protocol, en dat in deze overzeese gebieden binnenlandse emissiereducties kunnen worden behaald.<sup>61</sup>

### 3.3

#### DE GRENELLE

In Frankrijk is sinds een aantal jaren sprake van een opvallend ruime maatschappelijke aandacht voor het milieu en duurzame ontwikkeling, hetgeen een sterke invloed heeft gehad op de nationale politiek.<sup>62</sup> Dit heeft in 2007 geresulteerd in de *Grenelle*, een brede actie gericht op duurzaamheid, ingesteld en geleid door de regering Sarkozy.<sup>63</sup> De kern daarvan is een door de overheid georganiseerde brede en intensieve maatschappelijke discussie, uitgesplitst in tal van werkgroepen, over de te nemen milieumaatregelen. De term *Grenelle* refereert aan een eerdere brede en succesvolle actie uit 1968 op sociaaleconomisch terrein

<sup>58</sup> Interview Frans milieuministerie : ten behoeve van dit onderzoek is op basis van een questionnaire op 24 juli 2010 een interview gehouden met de heer Daniel Delalande, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Direction Générale Energie-Climat, Département de lutte contre l'effet de serre.

<sup>59</sup> Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, afgekort DREAL.

<sup>60</sup> Jean-Bernard Auby, Public Environmental Law in France, in: René J.G.H. Seerden, Michel A. Heldeweg, Kurt R. Deketelaere, Public Environmental law in the European Union and the United States, Kluwer Law International, 2002.

<sup>61</sup> Interview Frans milieuministerie.

<sup>62</sup> Met name Nicolas Hulot heeft een belangrijke invloed gehad op een grotere maatschappelijke aandacht voor milieuvraagstukken. Zie K.H. Whiteside, p. 455. Hij heeft niet alleen invloed gehad op het beleid van Sarkozy maar ook eerder op dat van Chirac, onder wiens bewind de Charter tot stand kwam. Met name zijn aankondiging zich verkiesbaar te willen stellen heeft het groene denken van andere politici bevorderd.

<sup>63</sup> Zie daarover ondermeer K.H. Whiteside, D. Boy, D. Bourg, France's 'Grenelle de l'environnement': openings and closures in ecological democracy, in: Environmental Politics, vol. 19, no 3, May 2010, 449-467.

(“Accords de Grenelle”) waarmee sociale onrust en stakingen werden bezworen en onder meer een verbetering van het minimumloon werd bereikt.<sup>64</sup> Inmiddels wordt de term “Grenelle” gebruikt om het participatieve model te duiden dat op milieuterrein wordt gebezigd om tot concrete wetsvoorstellen en andere maatregelen te komen. Naast de algemene Grenelle actie op milieuterrein zijn er inmiddels twee specifieke Grenelle projecten geweest, één inzake straling zoals afkomstig van zendmasten en één inzake de bescherming van de zee.<sup>65</sup> Het is van belang om de tot stand gekomen klimaatwetgeving die in de volgende paragraaf besproken wordt te plaatsen in deze typische “ronde tafel” aanpak.<sup>66</sup>

De “Grenelle” staat dus voor een integrale milieubeleidsactie, met het doel om via een brede discussie tussen diverse maatschappelijke groepen te komen tot besluiten over concrete stappen voor milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Dit proces is dus niet “top down” maar berust op de inbreng vanuit het maatschappelijk veld via een zeer uitgebreid participatief proces waar onder meer werknemers, werkgevers, regio’s en milieuorganisaties aan deelnemen. Sarkozy heeft bij de introductie van het Grenelle project in 2007 ter illustratie uitgesproken dat wetsvoorstellen op het milieudomein niet zo zeer dienen voort te komen uit een eenzijdige overheidsbeslissing, maar uit een beslissing die geproduceerd wordt door maatschappelijke onderhandelingen.<sup>67</sup> Voor deze rondetafel discussies zijn allerlei werkgroepen ingesteld. De resultaten van de brede discussie worden door de regering in wetsvoorstellen voorgelegd aan het parlement en de senaat; dit heeft inmiddels geleid tot twee milieuwetten: de Grenelle I uit 2009 en de Grenelle II uit 2010. Deze Grenelle actie behelst meer dan 200 milieumaatregelen.<sup>68</sup> Een aanzienlijk aantal heeft betrekking op klimaat en energie. Beide Grenelle wetten bevatten dan ook klimaatrelevante bepalingen, waarbij Grenelle II een specificatie aanbrengt aan de in Grenelle I opgenomen klimaatbeleidsdoelstelling. Deze wetgeving wordt in de volgende paragraaf besproken.

Het Franse Milieuwetboek heeft een integrale commissie ingesteld gelieerd aan de Grenelle beweging; dit is het *Comité national du développement durable et du Grenelle de l’environnement*.<sup>69</sup> De Commissie dient haar advisering met name te richten op de uitvoering van de Grenelle-doelstellingen. Het comité is recent op 21 mei 2010

<sup>64</sup> Volgens Wikipedia komt het woord “Grenelle” comes from the [first conference](#) bringing all these players together which took place in May 1968 in the Rue de Grenelle. Wikipedia (bezocht 13 juli 2010). De naam “Grenelle” refereert aan de straat in Parijs waar de eerste bijeenkomst gehouden werd.

<sup>65</sup> K.H. Whiteside, p. 450.

<sup>66</sup> Overigens is ook het Milieucharter via een breed consultatieproces tot stand gekomen: ongeveer 200 deskundigen en vier maatschappelijke discussiegroepen waren hierbij betrokken: zie K.H. Whiteside, p. 453.

<sup>67</sup> Zoals aangehaald door K.H. Whiteside, p. 462.

<sup>68</sup> K.H. Whiteside, p. 450.

<sup>69</sup> Code de l’environnement, eerste boek, derde titel, vierde hoofdstuk, eerste sectie (Partie réglementaire): ‘Le Comité national du développement durable et du Grenelle de l’environnement, placé auprès du ministre chargé du développement durable, assure le suivi de la mise en oeuvre des engagements du Grenelle de l’environnement.’

geïnstalleerd en bestaat uit meer dan veertig leden.<sup>70</sup> De commissie is breed samengesteld uit verschillende maatschappelijke sectoren zoals werkgevers en werknemers, en de milieubeweging.

### 3.4 KLIMAATWETGEVING

#### 3.4.1 INLEIDING

Het milieuwetboek, de *Code de l'environnement* uit 2000 heeft vooral als doel gehad om de Franse milieuwetgeving beter toegankelijk te maken.<sup>71</sup> Het qua omvang indrukwekkende milieuwetboek bestaat uit vijf boeken onderverdeeld in vele hoofdstukken en titels.<sup>72</sup> Het bevat een uitgebreid scala aan milieuonderwerpen, waaronder bepalingen inzake informatie en participatie, bepalingen inzake (beroep door) milieuorganisaties, regelingen inzake preventie en herstel van milieuschade, regelingen inzake water- en luchtbescherming inclusief de milieuvergunning voor industriële activiteiten, regelingen inzake afval, geluid, natuur, jacht, visserij, genetisch gemodificeerde organismen, biociden en chemische stoffen. Ruimtelijke ordening, boswetgeving en energiewetgeving vallen buiten het milieuwetboek.<sup>73</sup> Aanvankelijk mist het milieuwetboek voorts een mondiaal perspectief.<sup>74</sup> In 2001 zijn boek II, titel II, hoofdstuk IX (getiteld *Effet de serre*, het broeikaseffect) specifiek voor klimaatverandering enkele bepalingen opgenomen. Daarmee bevat de wet sinds 2001 de doelstelling dat « *La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales* »<sup>75</sup>. Hiermee is dus vastgelegd dat zowel mitigatie als preventie van risico's nationale prioriteiten zijn.

Gelet op het bestaan van het milieuwetboek is het opvallend dat in 2005 een specifieke doelstelling voor broeikasgasemissiereducties in een andere wet is vastgelegd, te weten in een wet terzake het energiebeleid.<sup>76</sup> Dit heeft klaarblijkelijk te maken met het feit dat ten tijde van de totstandkoming van deze bepaling het Franse energieministerie belangrijker en krachtiger was dan het toen nog kleine milieuministerie.<sup>77</sup> Inmiddels heeft een belangrijke institutionele verandering

<sup>70</sup> Zie voorts: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Installation-du-Comite-national-du.html>.

<sup>71</sup> Auby, p. 179 en p. 198.

<sup>72</sup> Boek I: Algemene bepalingen; Boek II: Het fysieke milieu; Boek III: Natuurgebieden; Boek IV: Flora en Fauna; Boek V: Preventie van vervuiling, risico's en hinder. De inhoudsopgave voor het wetboek beslaat reeds 10 pagina's!

<sup>73</sup> Auby, p. 179 en p. 198.

<sup>74</sup> Auby, a.w.

<sup>75</sup> Art. L 229-1 (zoals geldend d.d. 13 juli 2010). Deze prioritering is vastgesteld in de 'Loi n° 2001-153 du 19/02/01 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer'.

<sup>76</sup> Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

<sup>77</sup> Interview met Frans milieuministerie, de dato 27 juli 2010. Tevens is aangegeven dat men denkt aan het vormgeven van een Energiewetboek; dit bevindt zich in een voorbereidend stadium.

plaatsgevonden en is het energiebeleid geïntegreerd in het milieuministerie dat zich in brede zin richt op duurzame ontwikkeling.

De laatst aangenomen wet, de Grenelle II, bevat dan ook klimaatbepalingen die geïntegreerd zullen worden in het milieuwetboek, maar dit neemt niet weg dat de bepalingen uit de Energiewet en ook uit de Grenelle I wet apart van kracht zijn gebleven naast het milieuwetboek. Voor een volledig overzicht van het geheel aan klimaatbepalingen moet dus zowel naar het milieuwetboek als naar enkele andere wetten, met name de genoemde Energiewet en de Grenelle I, worden gekeken.

Net zoals in veel andere landen kent de milieuwetgeving, en ook de klimaatwetgeving, geen rustig bestaan in Frankrijk en is voorts sprake van een ingewikkeld conglomeraat aan regels.<sup>78</sup> Zo is de Energiewet uit 2005 in 2009 en in 2010 gewijzigd door wetten in het kader van de Grenelle. Het beeld van de Franse klimaatrelevante wetgeving wordt hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

### 3.5 **CODE DE L'ENVIRONNEMENT**

#### 3.5.1 **INLEIDING**

Het milieuwetboek bevat in boek II, titel II, hoofdstuk IX regels inzake:

- het onderzoeken van de effecten van klimaatverandering en het informeren van het publiek over de risico's;<sup>79</sup>
- broeikasgasemissiehandel<sup>80</sup> en de zogenoemde flexibele mechanismen (JI en CDM) van het Kyoto Protocol.<sup>81</sup>

De wet bevat echter geen bepalingen over invulling internationale emissiehandel door de staat zelf.

Het milieuwetboek is in juli 2010 gewijzigd door de Grenelle II wet, waarmee als centraal instrument regionale klimaatplannen en doelstellingen worden geïntroduceerd (zie hierna onder Grenelle II).

#### 3.5.2 **HET OBSERVATORIUM**

Interessant zijn de bepalingen uit het milieuwetboek met betrekking tot onderzoek en informatieverschaffing: er is een nationaal instituut ingesteld, het *Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique*.<sup>82</sup> Dit instituut dient de effecten van

<sup>78</sup> Zie over de complexiteit van de Franse milieuwetgeving, ondanks het milieuwetboek, Guillot, p. 18-19. Vrij vertaald haalt hij de term "teisterende wetgeving" aan. Hij betoogt dat dit nu eenmaal een kenmerk van het milieurecht is en dat versimpeling tot risico's kan leiden.

<sup>79</sup> Section 1 : Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique ([Articles L229-2 à L229-4](#)).

<sup>80</sup> Section 2 : Quotas d'émission de gaz à effet de serre ([Articles L229-5 à L229-19](#)).

<sup>81</sup> Section 3 : Mise en oeuvre des activités de projet prévues par le protocole fait à Kyoto le 11 décembre 1997 à la convention-cadre des Nations.

<sup>82</sup> Afgekort: Onerc; zie ook de website [www.onerc.gouv.fr](http://www.onerc.gouv.fr). Het Observatoire is ingesteld in 2001 door 'Loi n° 2001-153 du 19/02/01 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.'. De inrichting en samenstelling van het instituut zijn per nadere regelgeving (Decreet) vastgesteld.

klimaatverandering in Frankrijk en de overzeese gebieden te onderzoeken en de resultaten met name betreffende risico's actief publiekelijk te verspreiden.<sup>83</sup>

Het instituut dient daartoe samen te werken met bestaande wetenschappelijke organisaties waaronder het IPCC. Voor strategische keuzes is een raad ingesteld, *le Conseil d'Orientation*, bestaande uit 27 leden benoemd door de premier op voorstel van de minister van milieu.<sup>84</sup> Het instituut is in ambtelijke zin ondergebracht bij het Milieuministerie.

In het instellingsdecreet is bepaald welke organisaties vertegenwoordigd moeten zijn, zoals bijvoorbeeld 2 leden van de volksvertegenwoordiging, enkele vertegenwoordigers namens decentrale overheden, maar ook leden van andere wetenschappelijke instituten of raden, en twee leden die (erkende) milieuorganisaties vertegenwoordigen.<sup>85</sup>

Het instituut dient jaarlijks te rapporteren aan de minister-president en het parlement, waarbij het aanbevelingen mag doen inzake de te nemen preventie- en adaptatiemaatregelen teneinde de risico's ten gevolge van klimaatverandering te beperken. De rapporten behoeven de goedkeuring van de raad van het Observatorium.<sup>86</sup>

Het Observatorium is waarschijnlijk ook dienstbaar aan de invulling van de informatieverplichtingen van de overheid uit hoofde van het Aarhus-Verdrag (artikel 4 en 5) waarbij Frankrijk ook verdragspartij is.<sup>87</sup> Het informeren over risico's wordt niet als een plicht van het Observatorium maar slechts als een mogelijkheid geformuleerd.<sup>88</sup>

Het Observatoire heeft inmiddels een reeks rapporten gepubliceerd, waaronder een verkenning van kosten en mogelijkheden inzake adaptatie. Dit rapport beoogt

<sup>83</sup> Milieuwetboek, tweede boek, tweede titel, hoofdstuk IX : Effet de serre ([Article L229-1](#)), Section 1 : Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique ([Articles L229-2 à L229-4](#)) « Il est institué un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer. L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique est chargé de collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre mer, en liaison avec des établissements et instituts de recherche concernés et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Il peut mener dans son domaine de compétence toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales. L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique élabore chaque année, à l'intention du Premier ministre et du Parlement, un rapport d'information. Ce rapport peut comporter des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation susceptibles de limiter les risques liés au réchauffement climatique. Il est rendu public. >>.

<sup>84</sup> Zie het instellingsdecreet: Décret n° 2002-328 du 8 mars 2002 portant création de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

<sup>85</sup> In Frankrijk is een administratieve regeling ingesteld voor het erkennen van de status van een milieuorganisatie. Zie Guillot, p. 45 en verder.

<sup>86</sup> Zie art. 2 van het instellingsdecreet.

<sup>87</sup> Dit punt is niet nader geverifieerd.

<sup>88</sup> Art. L229-2: "Il peut mener dans son domaine de compétence toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales." Niet uitgesloten is dat de plicht om te informeren zoals bedoeld in artikel 5 Aarhus-Verdrag elders in de Franse wetgeving aan een ander overheidsorgaan is opgedragen.

inbreng te leveren aan de vormgeving van het nationaal adaptatieplan dat ingevolge de Grenelle I wet in 2011 dient te verschijnen.<sup>89</sup>

### 3.6

#### DE ENERGIEWET UIT 2005 EN DE GRENELLE I UIT 2009

De Energiewet uit 2005 regelt een programma voor het nationale energiebeleid en formuleert mede in dat verband enkele doelstellingen voor het klimaatbeleid.<sup>90</sup> De Energiewet geeft aan dat de strijd tegen klimaatverandering een prioritair onderdeel is van het energiebeleid. De wet geeft vervolgens aan dat dit energiebeleid dient te zien op een vermindering van broeikasgassen met 3% per jaar.<sup>91</sup> Dit zou voor de periode 2005-2020 een emissiereductie betekenen van 37 procent. De 3% reductie wordt gezien als een inspanning die uitgesmeerd kan worden over vele jaren, en dus niet per se volledig in elk jaar in de periode 2005-2020 bereikt hoeft te worden, en zelfs verdeeld kan worden over de periode 2005-2050. De doelstelling is voorts niet voorzien van een sanctie. Politieke controle wordt als het belangrijkste bewakingsmechanisme gezien.<sup>92</sup>

Teneinde de percentuele vermindering van broeikasgasemissies (3% per jaar) te bereiken dient de Staat een plan vast te stellen, dat elke 2 jaar dient te worden geactualiseerd.<sup>93</sup> Dit betreft in feite dus een mitigatieplan. Voorts regelt de wet dat jaarlijks een financieel rapport moet worden opgesteld over het energiebeleid, waarin tevens de balans moet worden opgemaakt van de beheersing van de energievraag, de maatregelen voor de bevordering van hernieuwbare energie en de invloed op het milieu ten gevolge van energiegebruik, en, met name ook, de ontwikkeling inzake de terugdringing van de broeikasgassen.<sup>94</sup>

In het geldende nationale mitigatieplan staan enkele doelstellingen per sector gespecificeerd. Zo dient de transportsector voor 2020 terug te keren naar de emissieniveaus in 1990 en dienen bestaande gebouwen hun energiegebruik met

<sup>89</sup> Onerc, Changement climatique; Coûts des impacts et pistes d'adaptation, Rapport au Premier ministre et au Parlement, 2009.

<sup>90</sup> Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (afgekort: la loi POPE). Naast het programma en de doelstellingen regelt de wet diverse instrumenten, zoals energiecertificaten, energiebeheer van gebouwen, en bepalingen inzake hernieuwbare energie. Het gaat te ver om voor dit rapport deze omvangrijke wet geheel te analyseren.

<sup>91</sup> Artikel 2 van wet 2005-781. Het interview met het Franse milieuministerie bevestigt dat deze naar alle waarschijnlijkheid niet alleen ziet op kooldioxide maar ook op andere broeikasgassen. Inzake specifieke beleidsdomeinen, bijvoorbeeld het energiegebruik van gebouwen, worden de doelstellingen alleen uitgedrukt in termen van kooldioxide.

<sup>92</sup> Interessant is de vraag of uiteindelijk via een beroep op de rechter verder effect aan de doelstellingen kan worden vormgegeven.

<sup>93</sup> Overigens was er al een plan vastgesteld voordat de Energiewet van kracht was, in 2004: het *Plan Climat 2004-2012*. Het is geactualiseerd in 2006 en in 2009 (interview Frans milieuministerie). Zie ook Cinquième Communication Nationale de la France à la Convention Cadre des Nations unies sur les changements climatiques, novembre 2009, p. 12.

<sup>94</sup> Art. 106 van wet 2005-781.

38% te reduceren. De bronnen vallend buiten het EU ETS systeem zouden naar inschatting -18,3 % reduceren tussen 2005 en 2020.<sup>95</sup>

Bovendien wordt in de Energiewet uit 2005 een lange termijn doelstelling verwoord: aangegeven wordt dat Frankrijk de doelstelling ondersteunt dat in 2050 de totale hoeveelheid broeikasgassen wereldwijd gehalveerd zou moeten zijn ten opzichte van heden (2005).<sup>96</sup> De wet geeft aan dat rekening houdend met de verschillen in broeikasgasconsumptie tussen landen ontwikkelde landen hun broeikasgasemissies zouden moeten beperken tot een vierde of een vijfde.<sup>97</sup> Qua energiebronnen wordt in de wet aangegeven dat Frankrijk een behoorlijk aandeel nucleair energie wil blijven behouden, juist met het oog op het te voeren klimaatbeleid en het feit dat sprake is van een van de minst dure vormen van elektriciteit.<sup>98</sup>

De eerste Grenelle wet (Grenelle I uit 2009) heeft de Energiewet gewijzigd en heeft onder meer geregeld:

- Dat de strijd tegen klimaatverandering de eerste prioriteit heeft.<sup>99</sup> Voorts wordt nu specifiek aangegeven dat Frankrijk als doelstelling heeft om in 2050 75% broeikasgassen te hebben gereduceerd ten opzichte van 1990, waarbij wordt herhaald dat de emissies jaarlijks gemiddeld met 3% zouden moeten verminderen.<sup>100</sup>
- Dat er een doelstelling van 23% hernieuwbare energie geldt voor het jaar 2020, hetgeen een verdubbeling is ten opzichte van 2005.<sup>101</sup> De doelstelling is gelijk aan de Europese verplichting voortvloeiend uit de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG). Voorts wordt aangegeven dat onderzoek noodzakelijk is, ook omdat de toename van hernieuwbare energie niet ten koste mag gaan van andere doelstellingen van duurzame ontwikkeling.
- Dat een nationaal adaptatieplan dient te worden vastgesteld in 2011.<sup>102</sup> Dit is slechts een “kale” regel zonder dat hier verder iets over procedure of inhoudelijke criteria wordt aangegeven. Ook wordt niet geregeld in welk jaar dit plan geactualiseerd zou moeten zijn. Het enige dat inhoudelijk wordt aangegeven is dat het nationaal adaptatieplan gericht moet zijn op verschillende sectoren.

<sup>95</sup> Interview Frans milieuministerie.

<sup>96</sup> Zie art. 2 van wet 2005-781.

<sup>97</sup> Ingevolge het Kyoto Protocol en daarop gevolgde Europese besluitvorming heeft Frankrijk voor de periode 2008-2012 een emissiereductiedoelstelling van 0%. Dit betekent dus dat het peiljaar 2005 in vergelijking met 1990 hetzelfde lijkt maar dit hangt af van de feitelijke emissies in 2005 in vergelijking met 1990. Het Franse milieuministerie geeft aan dat 2005 ongeveer uitwisselbaar is met 1990 vanwege de 0% emissiereductiedoelstelling. In de Vijfde Nationale Communicatie van Frankrijk staat dat in de periode 1990-2007 de emissies met 6,6 verminderd zijn: in die zin zou het peiljaar 2005 wel een scherpere maatstaf zijn: Cinquième Communication Nationale de la France à la Convention Cadre des Nations unies sur les changements climatiques, novembre 2009, p. 52.

<sup>98</sup> Zie art. 2 van wet 2005-781.

<sup>99</sup> Art. 2. Deze doelstelling wordt echter niet opgenomen in de energiewet, maar staat in Grenelle I.

<sup>100</sup> Zie eveneens art. 2, Grenelle I.

<sup>101</sup> Zie art. 19 van wet nummer 2009-967 waarmee art. 29 van de energiewet wordt geherformuleerd.

<sup>102</sup> Art. 42, laatste zin, Grenelle I.

Voorts worden in de wet beleidsuitspraken neergelegd ter zake de verdere zorg voor het Arctisch gebied. Uitgesproken wordt dat Frankrijk de creatie van een internationaal wetenschappelijk observatorium voor dit gebied ondersteunt, en, uit oogpunt van milieubescherming, de totstandkoming van internationale regels inzake nieuwe gebruiken van de Arctische oceaan wenst te bevorderen.<sup>103</sup>

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de Grenelle I een wet is waarin enkele voor klimaatbescherming van belang zijnde doelstellingen en verplichtingen worden geformuleerd. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de wet niet het karakter draagt van een klassieke wet waarin duidelijk en voldoende gedetailleerd de verplichtingen en de controle op het nakomen van die verplichtingen worden geformuleerd. Zo wordt nauwelijks ingegaan op de procedures en instrumenten waarlangs de doelstellingen en het nationaal adaptatieplan moeten worden uitgevoerd.

### 3.7 **DE GRENELLE II**

#### 3.7.1 **INLEIDING**

De Grenelle II wet dateert van 12 juli 2010 en is getiteld “Project de loi portant engagement national pour l’environnement”.<sup>104</sup> De wet introduceert enkele klimaatrelevante bepalingen, die de eerdere doelstellingen uit Grenelle I concretiseren.

#### 3.7.2 **REGIONALE PLANNEN**

De Grenelle II wet wijzigt het milieuwetboek en voegt met name een nieuwe sectie (sectie 1) toe aan hoofdstuk II van titel II van boek II.<sup>105</sup> Deze sectie komt te heten *Schémas régionaux du climat, de l’air et de l’énergie*. Het betreft dus regionale planvorming op het terrein van klimaat, lucht en energie waarbij zowel mitigatie als adaptatie behandeld moeten worden.<sup>106</sup>

Aan de regio’s wordt opgedragen om een “projectplan” te maken voor deze domeinen met twee tijdshorizonnen: 2020 en 2050. Het feit dat het plan niet uitsluitend op broeikasgasemissies betrekking heeft, maar iets ruimer van opzet is, waarbij bovendien zowel mitigatie als adaptatie aan de orde komen, past bij de brede milieudoelstelling van de Grenelle beweging. Bij de planvorming moeten dan ook gezondheids- en milieueffecten en ook economische en sociale aspecten worden meegenomen.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Art. 2, Grenelle I.

<sup>104</sup> La Loi numero 2010-788. De oppositie heeft tegen gestemd.

<sup>105</sup> Zie titel III van de Grenelle II (p. 36), artikel 68 wijzigt het Milieuwetboek met een bepaling over de regionale klimaatplannen. Dit wordt dan, in het Milieuwetboek, artikel L 222-1 en verder.

<sup>106</sup> Het Franse woord “schéma” kan worden vertaald met plan. Een “schéma d’aménagement” is een bestemmingsplan (Van Dale online woordenboeken).

<sup>107</sup> Het nieuwe artikel L222-1, II.

De benadering via regionale plannen past voorts bij de hiervoor reeds aangestipte decentralisatie. De prefect van de regio<sup>108</sup> en de voorzitter van de regionale raad<sup>109</sup> moeten tezamen een regionaal plan vaststellen inzake klimaat, lucht en energie. Complicerend kan zijn dat het plan dus zowel door een rijksvertegenwoordiger als een regionale vertegenwoordiger geaccordeerd moet worden. De wet bepaalt dat voordat het plan wordt vastgesteld een consultatie dient plaats te vinden met nader aangewezen groeperingen<sup>110</sup>. De regionale plannen dienen reeds één jaar na het van kracht worden van de verplichting te zijn opgesteld: dit is dus al in juli 2011.<sup>111</sup>

Het regionale plan moet dus zowel voor een korte horizon (het jaar 2020) als voor een lange horizon (het jaar 2050) onder meer mitigatie- en adaptatiemogelijkheden aangeven. Deze moeten voldoen aan de in artikel 2 van de wet van 2005 (de Energiewet) geformuleerde (doch slechts) indicatieve doelstellingen, waaronder de gemiddelde jaarlijkse drie procent reductie van broeikasgasemissies. Voorts wordt daar aangegeven dat tussen 1990 en 2050 de broeikasgasemissies met 75% zouden moeten zijn teruggebracht.

Tevens wordt gesteld, maar dat spreekt vanzelf, dat de Europese verplichtingen nageleefd moeten worden. Aangezien op EU niveau een beslissing is genomen voor lidstatelijke emissiereductieplichtingen voor de periode 2013- 2020 (de inspanningsverdelingsbeschikking) geldt er reeds een verplichting voor Frankrijk, te weten 14 % reductie in 2020 ten opzichte van 2005.<sup>112</sup> Deze verplichting geldt voor de bronnen die buiten het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem vallen. Dit betekent dat de regionale plannen gericht moeten zijn op het bereiken van die 14 % reductie in 2020.<sup>113</sup> Een lineaire reductie van 3% per jaar zou overigens tot een forsere inspanning leiden dan deze Europese verplichting.

Het regionale plan dient een set maatregelen te bevatten om aan de nationale en Europese verplichtingen te voldoen. Het is echter niet zo dat de regio's concrete taakstellingen krijgen opgelegd voor het bereiken van emissiereducties in de buiten het EU ETS vallende bronnen. Er is met andere woorden geen harde eis gesteld waar de regionale plannen qua broeikasgasemissiereductie ten minste aan moeten voldoen. Het wordt open gelaten aan de regio's met welke doelstellingen zij willen komen: er is sprake van een "bottom-up" proces waarbij elke regio in het plan zal aangeven wat het denkt te kunnen gaan doen.

<sup>108</sup> De prefect is een door de nationale overheid in een regio benoemde bestuurder, die dus met een nationale opdracht werkt (deconcentratie). Zie Auby, p. 174.

<sup>109</sup> De burgers kiezen de raad, de raad kiest de voorzitter van de raad. Zie Auby, p. 173.

<sup>110</sup> Art. L. 222-2.

<sup>111</sup> Art. L. 222-3.

<sup>112</sup> Zie Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen, Publicatieblad van de Europese Unie, L 140/136, 5.6.2009.

<sup>113</sup> In de beleidsstukken staat dat Frankrijk in 2020 min 23 % emissies zou bereiken met de acties zoals opgenomen in de Grenelle actie: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-plan-climat-de-la-France.html>.

Er is dus voor de regio's geen lastenverdeling vastgesteld betreffende de 14% emissiereductie voor de non-EU ETS sector.

De regionale plannen moeten om de vijf jaar worden geëvalueerd en indien nodig worden bijgesteld.<sup>114</sup> Er is geen expliciet sanctiemechanisme opgenomen indien een plan niet tijdig zou zijn aangenomen of onvoldoende zou zijn (maar om een plan als onvoldoende te kwalificeren zouden duidelijke criteria moeten worden geformuleerd, hetgeen niet is gebeurd). Tevens is er geen sanctie in het geval de doelstelling voor 2050 of de (als gemiddeld bedoelde) jaarlijkse reductie van 3% niet wordt nageleefd.<sup>115</sup> Terzake de naleving van de Europese verplichting zoals opgenomen in de inspanningsverdelingsbeschikking kan uiteindelijk handhaving door de Europese Commissie plaatsvinden jegens de lidstaat: de lidstaat moet dan zelf bezien of het acties wil nemen jegens de regio's.

### 3.7.3

#### ANDERE MAATREGELEN

Grenelle II bevat voorts een pakket specifieke klimaatmaatregelen, onder meer:

- Wijzing van de bouwwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving met het doel energiebesparing en hernieuwbare energie beter mogelijk te maken;
- Stimulering van het openbaar vervoer, en facilitering van elektrische en hybride-voertuigen;
- Verplichting voor ondernemingen met meer dan 500 werknemers en voor overheden met meer dan 50.000 inwoners om hun broeikasgasemissies te rapporteren. Men gaat er vanuit dat ondernemingen en overheden zelf het belang inzien van het verkrijgen van inzicht in hun broeikasgasemissies, derhalve is weinig aandacht besteed aan een bijbehorend handhavingsregime. Tevens is er (nog) geen format en methodologie vastgesteld waarlangs de emissies gerapporteerd moeten worden; er moet nog een uitvoeringsdecreet worden vastgesteld.<sup>116</sup>
- Bepalingen terzake experimenten met het opvangen van koolzuurgas en het ondergronds opslaan daarvan;
- Verbetering van de informatieverstrekking door energieleveranciers aan de energie-consumenten, waarbij het ook gaat om het aangeven van mogelijkheden om het energiegebruik te verminderen.

<sup>114</sup> Art. L. 222-2.

<sup>115</sup> Er is geen literatuur aangetroffen inzake de vraag of niettemin via specifieke gerechtelijke procedures –ook in relatie tot het voorzorgsbeginsel – toch nog verdere binding aan deze wettelijke bepalingen kan worden bewerkstelligd.

<sup>116</sup> Het interview met het Frans milieuministerie bevestigt de geringe aandacht voor sancties en methoden: verwacht wordt dat vanuit de entiteiten zelf een vraag zal komen naar harmonisatie en certificatie van methodes en rapportages. In dat verband zal naar verwachting ook de ISO normering een rol gaan spelen.

Niet vergeten moet worden dat de Grenelle II niet alleen op klimaatbescherming ziet maar juist een bredere, integrale doelstelling nastreeft in het perspectief van duurzame ontwikkeling.<sup>117</sup> Zo bevat de Grenelle II ook bepalingen inzake biodiversiteit, en bepalingen inzake de “strijd tegen licht en geluidhinder”, bepalingen ter bescherming van de luchtkwaliteit binnen gebouwen, bepalingen over het informeren over mogelijke schadelijke stoffen in bouw materiaal, decoratie en meubels, bepalingen ter verbetering van de informatie over electromagnetische straling, et cetera. Hier is sprake van een verzameling van diverse maatregelen gericht op het voorkomen van milieu- en gezondheidsschade. Ook nieuwe bepalingen inzake afvalpreventie en afvalbehandeling zijn aangenomen. Tot slot zijn er ook interessante bepalingen opgenomen inzake privaat en publiek milieubeleid, waaronder bijvoorbeeld de verplichting voor financiële instellingen om elk jaar hun beleid op het sociale en milieudomein bekend te maken. In de publieke sfeer vindt de oprichting van regionale raden voor economische, maatschappelijke en milieuvraagstukken plaats, waaraan milieuorganisaties deelnemer zullen zijn in overeenstemming met de voorwaarden die daaraan nog per decreet worden gesteld.

### 3.8

#### UITVOERING EN JURISPRUDENTIE

Deze ruime aanpak met vele maatregelen doet de vraag rijzen of de Grenelle actie en de daaruit voortvloeiende wetgeving daadwerkelijk uitgevoerd kunnen c.q. zullen worden. Bovendien is in de media aangegeven dat de Grenelle II wet nog vele open einden bevat.<sup>118</sup> Er zouden nog ongeveer 190 regelingen moeten worden aangepast om de gewenste effecten te realiseren (niet allen betrekking hebbend op het klimaat).<sup>119</sup> Het zal interessant zijn om over een tijdje te evalueren welke maatregelen nu werkelijk uitgevoerd worden en welke, bij niet naleving, juridisch afgedwongen kunnen worden. Geeft het voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld een aangrijpingspunt indien het natuurbeleid op het terrein van adaptatie aan klimaatverandering tekort schiet? Kunnen scherpere regionale klimaatplannen voor de rechter worden afgedwongen? En, heel essentieel: hoe zullen de regionale plannen worden vormgegeven en geïmplementeerd? Welke nationale wettelijke maatregelen zijn nodig voor het bereiken van de doelstelling om in 2050 75% minder broeikasgasemissies te hebben? Komen bedrijven of andere emittenten in actie tegen dergelijke op mitigatie gerichte doelstellingen vanwege een aantasting van hun rechtspositie?

<sup>117</sup> Zie de samenvatting in het persbericht van het Cabinet du ministre d'État, Communiqué de Presse: Adoption définitive du projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit <<Grenelle 2>>, Paris, le mardi 29 juin 2010 ([www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)).

<sup>118</sup> Zie de website <http://www.adequations.org/spip.php?article238>, bezocht op 13 juli 2010. Zie ook <http://www.courrierdesmairies.fr/actualite/a-la-une-adoption-definitive-du-texte-issu-du-grenelle-de-l-environnement-18762.html>.

<sup>119</sup> <http://www.courrierdesmairies.fr/actualite/a-la-une-adoption-definitive-du-texte-issu-du-grenelle-de-l-environnement-18762.html>.

Met betrekking tot dat laatste punt is reeds een belangrijke uitspraak gedaan door de Constitutionele Raad. De Franse regering heeft getracht een heffing in te voeren voor de bronnen die niet onder het Europese emissiehandelssysteem vallen: deze maatregel is echter door de raad in strijd bevonden met het Franse beginsel *égalité devant les charges publiques* vanwege de ruime uitzondering voor bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen en hun rechten voorsnog gratis krijgen.<sup>120</sup> Een dergelijk juridisch conflict illustreert dat indien op een gegeven moment wordt overgegaan op bindende maatregelen deze kunnen stuiten op juridische bezwaren.

### 3.9

#### CONCLUSIE

#### 3.9.1

#### ZACHTE KLIMAATBEPALINGEN BINNEN EEN BREDE MILIEUBENADERING

De Franse klimaatbepalingen zijn ingebed in een integraal streven gericht op duurzame ontwikkeling. Tevens wordt het reduceren van broeikasgassen nauw verknoopt met het energiebeleid. In het Franse milieubeleid tracht men oog te hebben voor positieve en negatieve wisselwerkingen tussen klimaat en andere domeinen, zoals biodiversiteit, en tussen mitigatie- en adaptatiemaatregelen. De regionale plannen die in 2011 gereed moeten zijn zullen inzicht moeten geven in zowel mitigatie als adaptatie, in luchtverontreinigingsaspecten, en in energieaspecten. Natuurlijk kennen deze plannen daarmee slechts een beperkte integrale focus, maar deze is wel ruimer dan bijvoorbeeld alleen planvorming voor de mitigatie van broeikasgassen.

De termijn waarop deze regionale plannen tot stand moeten komen is kort. De criteria waar deze plannen aan moeten voldoen zijn zacht van aard: voor mitigatie zijn alleen indicatieve criteria geformuleerd. Bovendien is er geen sanctiemechanisme ingesteld. De Europese reductieverplichting voor de non-EU ETS sector voor 2012-2020 is een harde verplichting die geldt voor de lidstaat Frankrijk: er zijn geen harde doelstellingen opgelegd aan de regio's. Het zachte karakter van deze aanpak moet worden geplaatst binnen het kader van de opvallende Grenelle actie. Harde bepalingen zijn niet een *conditio sine qua non* voor een succesvol milieubeleid: het is niet uitgesloten dat ook zonder dwingende en voldoende uitgewerkte bepalingen effectief milieubeleid wordt bereikt. Een evaluatie van de daadwerkelijke inhoud van de plannen zal uiteindelijk moeten aantonen of sprake zal zijn van een voldoende ambitieuze aanpak door de regio's. Niettemin is toch interessant de vraag of bedrijven en burgers (waaronder potentiële slachtoffers) en/of milieuorganisaties via juridische acties scherpere maatregelen kunnen afdwingen, ook gelet op het gecodificeerde voorzorgsbeginsel. De grote vraag is hoe effectief uiteindelijk de Grenelle actie zal blijken te zijn, en hoe deze zelfs versterkt of verzwakt zal worden na de volgende verkiezingen op rijksniveau.

<sup>120</sup> Conseil Constitutionnel, Décision no 2009-599 DC du 29 Décembre 2009, gepubliceerd op <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

Naast de in dit hoofdstuk beschreven wetgeving zijn er tal van bindende bepalingen die hier gelet op de complexiteit van dat wettenconglomeraat en de beperkte omvang van dit onderzoek niet gespecificeerd kunnen worden.<sup>121</sup> De vraag rijst dan ook welke beleidsruimte er precies is voor de regio's in aanvulling op (1) de rechtstreeks bindende bepalingen van de EU (verordeningen), (2) het EU ETS regime, en (3) alle overige bepalingen en beleidsmaatregelen zoals de maatregel dat de transportsector de emissies in 2020 op het niveau van 1990 moet hebben.

### 3.9.2

#### HOOFDLIJNEN

Tot slot worden enkele kernonderdelen van de Franse klimaatwetgeving en het Franse milieurecht zoals naar voren gekomen in dit hoofdstuk hieronder samengevat:

- Het Franse milieubeleid staat sterk in het kader van **integratie**. Dit is versterkt door een institutionele integratie in een **breed milieuministerie**, met inbegrip van ecologie, het fysieke milieu, en energie.
- In Frankrijk bestaat een **milieuwetboek** waarin in principe klimaatbepalingen worden opgenomen op het terrein van mitigatie en adaptatie. Vanwege het specifieke wetgevingsproces zijn er naast het milieuwetboek nog enkele andere relevante wetten, maar het is duidelijk de bedoeling dat het milieuwetboek het kader vormt voor de opname en integratie van klimaatbepalingen.
- Frankrijk kent een **nationaal observatorium** dat onderzoek naar klimaatverandering dient te doen en informatie dient te geven over de klimaateffecten. Voorts mag het aanbevelingen doen aan de overheid inzake de te nemen maatregelen (preventie en adaptatie) voor het beperken van risico's.
- Voorts geeft de Grondwet een basis voor een **Raad die mag adviseren over economische, sociale en milieuvraagstukken**. In dat verband lijkt van belang dat het **voorzorgsbeginsel** is gecodificeerd. Daarnaast is er op grond van het milieuwetboek een specifieke **raad voor duurzame ontwikkeling** die toe dient te zien op de uitvoering van de Grenelle actie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen.
- De Franse nationale overheid dient **plannen** op te stellen: zo dient om de twee jaar een plan vastgesteld te worden ter uitvoering van de mitigatiedoelstellingen. Tevens diende volgens Grenelle I in 2011 een nationaal adaptatieplan te zijn vastgesteld. Op nationaal niveau is dus sprake van twee plannen, één inzake mitigatie en één inzake adaptatie. Op regionaal niveau dienen mitigatie en adaptatie wel al in één plan te worden meegenomen.
- Inzake mitigatie specificeert Frankrijk **geen nationale doelstelling voor 2020**. Voor 2050 kent de nationale wetgeving (Grenelle I en II) een doelstelling van **75% emissiereductie in 2050 ten opzichte van 1990. In dat verband is er een (indicatieve) doelstelling om per jaar gemiddeld 3 procent te reduceren**.
- In de wet wordt een voorkeur uitgesproken voor nucleaire energie.
- Ingevolge Grenelle II dienen **regio's beperkt integrale plannen op te stellen** voor zowel mitigatie en adaptatie, die niet alleen gericht dienen te zijn op

<sup>121</sup> Een overzicht staat in de Cinquième Communication Nationale de la France à la Convention Cadre des Nations unies sur les changements climatiques, novembre 2009, vanaf p. 12. Zo wordt vermeld een regeling uit 2010 betreffende het energiegebruik van gebouwen (p. 13), maar ook de instelling van een koolstofheffing (p. 15).

klimaat (mitigatie en adaptatie) maar ook op luchtvervuiling en energie. Er is géén sanctie-instrumentarium verbonden aan het planregime, bijvoorbeeld indien de plannen niet op tijd worden vastgesteld of indien deze onvoldoende vergaand zouden zijn. Er is wel sprake van rijkstoezicht via de figuur van de prefect die als rijksvertegenwoordiger, naast de regionale vertegenwoordiger, het plan dient te ondertekenen.

- Bedrijven (meer dan 500 werknemers) en overheden dienen vanaf 2012 een **broeikasgasbalans** op te stellen.
- De Franse regering heeft getracht een heffing in te voeren voor de bronnen die niet onder het Europese emissiehandelssysteem vallen: deze maatregel is echter in strijd bevonden met het Franse beginsel “**égalité de les charges publiques**”. Hiermee kan worden geïllustreerd dat de verdeling van de klimaatinspanningen via bindende maatregelen inderdaad een juridisch dilemma kan zijn, en dat in het bijzonder dit beginsel een (belangrijke) rol kan spelen.

Samenvattend valt met name op dat de Franse klimaatwetgeving weinig procedures en sancties kent voor het naleven van de doelstellingen en het tijdig vaststellen van plannen. Dit blijkt ook het geval te zijn bij de verplichting om broeikasgasbalansen op te stellen. In de Franse literatuur is dan ook eens in zijn algemeenheid opgemerkt: *le législateur a pris l'habitude de dire ce qu'il faudrait faire, et non faire ce qu'il faut*.<sup>122</sup> De tijd zal leren in hoeverre dit van toepassing is op de recent aangenomen klimaatbepalingen, die qua doelstelling en planvorming een zacht karakter hebben. Niet uitgesloten is dat de ernstige ervaring in zomer 2003 – de hittegolf in Frankrijk – en diverse overstromingen in 2010 bijdragen aan het *engagement* voor een effectieve implementatie van de in het kader van de Grenelle tot stand gekomen doelstellingen.

<sup>122</sup> Uitspraak van van M. Doat aangehaald door Guillot, p. 19, voetnoot 1 (de wetgever heeft de gewoonte om te zeggen wat hij zou moeten doen, maar doet niet wat hij zou moeten doen).

## DEEL II: Verenigd Koninkrijk

### 3.10

#### ALGEMEEN

#### 3.10.1

##### CONSTITUTIONELE CONTEXT

Het Verenigd Koninkrijk is een eenheidsstaat bestaande uit verschillende landsdelen, te weten Noord-Ierland, Schotland, Engeland en Wales.<sup>123</sup> In het kader van deze studie is het van belang om te noemen dat belangrijke delen van het milieubeleid zijn overgelaten aan de landsdelen. Met name Schotland heeft een sterk afwijkende milieuwetgeving.

Het Verenigd Koninkrijk is een constitutionele monarchie. De uitvoerende macht is namens de Koningin in handen van de Premier en de overige ministers in diens kabinet. Met het oog op de aanscherping van het klimaatbeleid is er recent een belangrijke wijziging geweest in de taakverdeling tussen de verschillende ministeries. In oktober 2008 is een nieuw ministerie ingesteld dat zich specifiek bezig houdt met klimaat- en energiebeleid: het Department of Energy and Climate Change (DECC).<sup>124</sup> Wat betreft klimaatbeleid is de focus van DECC gericht op mitigatiebeleid. Adaptatiebeleid is nog steeds ondergebracht bij het Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra).<sup>125</sup> Het Parlement fungeert als het wetgevende orgaan en is ook verantwoordelijk voor de in Engeland geldende milieuwetgeving.

In het rechtstelsel van het Verenigd Koninkrijk wordt geen strikt onderscheid gemaakt tussen publiekrecht ('public law') en privaatrecht ('private law').<sup>126</sup> Het zogenaamde "judgemade common law" is in het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rechtsbron. Er bestaan geen afzonderlijke administratieve rechters.

Het Verenigd Koninkrijk heeft geen geschreven grondwet. De Britse grondwet is samengesteld uit statuten, gewoonterecht en verdragen en heeft zich gedurende vele eeuwen ontwikkeld, maar is nooit in één geconsolideerd document samengebracht. Er is daardoor ook geen geschreven grondwettelijke basis die de taak van de overheid inzake het milieu duidt. Normaliter zijn initiatieven van de overheid in het kader van milieubescherming gebaseerd op wetgeving.<sup>127</sup> Een onderscheid moet worden gemaakt tussen de primaire wetgeving, afkomstig van het nationale parlement ("Acts of Parliament"), waarmee doorgaans een breed kader wordt geschapen voor nadere invulling door regelgeving, en de secundaire wetgeving ('regulations' of 'statutory provisions'). Europese milieurichtlijnen worden gebruikelijk geïmplementeerd door secundaire regelgeving ('regulations').

<sup>123</sup> B. Jones & K. Thompson (2002). Administrative Law in the United Kingdom. In: R.J.G.H. Seerden, F.A.M. Stroink, Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, Intersentia Uitgevers Antwerpen-Groningen, p. 200-201.

<sup>124</sup> Secretary of State van DECC is sinds mei 2010 Chris Huhne. Voorheen was dit Ed Miliband.

<sup>125</sup> Secretary of State van Defra is sinds mei 2010 Caroline Spelman. Voorheen was dit Hilary Benn.

<sup>126</sup> B. Jones (2002). Public environmental law in the United Kingdom. In: R.J.G.H. Seerden, M. A. Heldeweg, en K.R.

Deketelaere, Public Environmental Law in the European Union and the United States, Kluwer Academic Publishers, p. 439.

<sup>127</sup> Jones & Thompson (2002), p. 209.

## 3.10.2

## KLIMAATBELEID IN DE PERIODE VANAF 2000

Sinds 2000 is het UK Climate Change Programme leidend voor het klimaatbeleid van het Verenigd Koninkrijk.<sup>128</sup> Het eerste programma<sup>129</sup> gold van 2000 tot 2006 en is in 2004 tussentijds geëvalueerd. Op basis van dit programma streefde het Verenigd Koninkrijk naar een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 20% in 2010 ten opzichte van 1990.<sup>130</sup> Met nadruk wordt erop gewezen dat de doelstelling alleen betrekking had op CO<sub>2</sub> en niet op de andere vijf broeikasgassen die onder het Kyoto Protocol vallen. Rond 2005 werd het duidelijk dat de eigen CO<sub>2</sub> doelstelling niet zou worden gehaald. Vervolgens is in 2006 een tweede versie van het programma<sup>131</sup> opgesteld waarin de doelstelling voor 2010 is gehandhaafd en er een 60% doelstelling voor 2050 aan is toegevoegd. In een poging om de gerezen twijfels over de daadkracht van de regering weg te nemen is tegelijkertijd wettelijk vastgelegd dat deze voortaan jaarlijks aan het parlement moet rapporteren over de emissies van broeikasgassen en de voortgang van het gevoerde klimaatbeleid. Dit is gebeurd via de Climate Change and Sustainable Energy Act 2006<sup>132</sup>, waarin ook nog allerlei onderwerpen op het gebied van lokale energievoorziening en vernieuwbare energiebronnen worden geregeld.

Vanuit de Britse milieubeweging werd echter de roep om een klimaatwet met een bindende doelstelling voor emissiereductie (Big Ask Campaign van Friends of the Earth) steeds luider.<sup>133</sup> Het rapport van Nicolas Stern uit 2006<sup>134</sup> is kort daarna de katalysator geweest waardoor de regering het mogelijk achtte om met een ambitieus voorstel voor een klimaatwet te komen. In dit rapport betoogt Stern dat hoe langer er wordt gewacht met het voeren van een stringent klimaatbeleid hoe hoger de kosten ter bestrijding van klimaatverandering in de toekomst zullen oplopen.

<sup>128</sup> Ares, E. (2008). Climate Change Bill [HL] Bill 97 of 2007-08. Research paper 08/53, House of Commons Library, London, p. 7-8.

<sup>129</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions (2000). Climate Change: The UK Programme. De relevante documenten zijn beschikbaar via: [http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what\\_we\\_do/change\\_energy/tackling\\_clima/programme/programme.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what_we_do/change_energy/tackling_clima/programme/programme.aspx).

<sup>130</sup> De toezegging op grond van Kyoto bedroeg 12.5% emissiereductie gemiddeld gezien over de jaren 2008-2012 ten opzichte van 1990 voor zes broeikasgassen, te weten CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, PFCs en SF<sub>6</sub>.

<sup>131</sup> Department of the Environment, Food and Rural Affairs (2006). Climate change: The UK Programme 2006. Beschikbaar via: <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/what%20we%20do/global%20climate%20change%20and%20energy/tackling%20climate%20change/programme/ukccp06-all.pdf>.

<sup>132</sup> Koninklijke goedkeuring op 21 juni 2006. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/19/contents>.

<sup>133</sup> Ares, E. (2008), p. 13-16.

<sup>134</sup> Stern Review on the Economics of Climate Change, oktober 2006. Tekst is beschikbaar via: <http://www.sternreview.org.uk>.

In november 2007 heeft de Britse regering een voorstel voor een klimaatwet (Climate Change Bill) voorgelegd aan de House of Lords. Daarvoor had al ter voorbereiding van het voorstel een uitgebreide raadpleging van het parlement en het publiek plaatsgevonden.<sup>135</sup> Op basis van het ingediende voorstel moesten de emissies van CO<sub>2</sub> met ten minste 60% zijn verminderd in 2050 ten opzichte van het basisjaar 1990 en met ten minste 26% in 2020.<sup>136</sup> Deze doelstellingen waren alleen gerelateerd aan CO<sub>2</sub> en niet aan de andere broeikasgassen. Zij zouden stapsgewijs moeten worden bereikt via vijfjaarlijkse koolstofbudgetten waarover door een onafhankelijk Committee on Climate Change (CCC) zou worden geadviseerd. De Climate Change Bill is in november 2008 tot wet verheven en daarmee Climate Change Act geworden (CCA). De Climate Change Committee (CCC) is een maand daarna officieel geïnstalleerd.

De CCA staat niet op zichzelf. DECC heeft ter ondersteuning van het door haar gevoerde beleid op het gebied van klimaat en energie recent nog andere wetgeving geïnitieerd. Tabel 1 geeft kort aan welke onderwerpen er in de verschillende wetten worden geregeld. Op basis van dit eerste overzicht kan worden geconcludeerd dat de nieuwe wetgeving met relevantie voor klimaatbeleid omvangrijk is en om een nadere studie vraagt om haar te kunnen doorgronden.

**Tabel 3.1**

Wetgeving (mede) op initiatief van DECC

| Wet                                        | Wat regelt de wet?                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planning en Energy Act 2008 <sup>137</sup> | Maakt het lokale autoriteiten mogelijk om eisen te stellen in lokale plannen over energiegebruik en energie-efficiency                                                    |
| Energy Act 2008 <sup>138</sup>             | Implementeert de Energy white paper 2007: 'Meeting the energy challenge'                                                                                                  |
| Planning Act 2008 <sup>139</sup>           | Introduceert een nieuw systeem voor de planning van infrastructurele projecten (o.a. betreffende energie)                                                                 |
| Climate Change Act 2008 <sup>140</sup>     | Stelt de lange termijn doelstelling voor emissiereductie van broeikasgassen vast (2050), legt de basis voor een systeem van koolstofbudgettering en stelt de Committee on |

<sup>135</sup> Taking Forward the UK Climate Change Bill: The Government Response to Pre-Legislative Scrutiny and Public Consultation, October 2007. Beschikbaar via: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7225/7225.pdf>. De volgende parlementaire commissies hebben aan de regering gerapporteerd: Ad Hoc Joint Committee on the Draft Climate Change Bill; Environment, Food and Rural Affairs Committee; en Environmental Audit Committee.

<sup>136</sup> Zie voor alle relevante documenten tijdens het wetgevingsproces: <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/climatechange>. De tekst van het wetsvoorstel zoals ingediend in november 2007 is beschikbaar via: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/009/2008009.pdf>.

<sup>137</sup> Koninklijke goedkeuring op 13 november 2008. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/21/contents>.

<sup>138</sup> Koninklijke goedkeuring op 26 november 2008. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/32/contents>.

<sup>139</sup> Koninklijke goedkeuring op 26 november 2008. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/contents>.

<sup>140</sup> Koninklijke goedkeuring op 26 november 2008. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

| Wet                                        | Wat regelt de wet?                                                                        |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | Climate Change in                                                                         |
| Energy Act 2010 <sup>141</sup>             | Implementeert belangrijke maatregelen van DECC's 'low carbon' agenda                      |
| Energy Bill 2010 (voorstel) <sup>142</sup> | Implementeert een programma ter verbetering van energie-efficiency in huizen en bedrijven |

In juni 2009 heeft het Verenigd Koninkrijk voor de vijfde maal gerapporteerd aan het secretariaat van de UNFCCC over het door haar gevoerde klimaatbeleid.<sup>143</sup> In het voorwoord maakt DECC Secretary of State Ed Miliband met trots melding van het feit dat het Verenigd Koninkrijk als eerste ter wereld een nationale klimaatwet tot stand heeft gebracht met een juridisch bindende doelstelling voor de lange termijn:

“In 2008 the UK passed the ground-breaking Climate Change Act: for the first time anywhere in the world, there are legally-binding carbon budgets, putting the UK on the pathway to meeting an 80 per cent cut in greenhouse gases by 2050. By enshrining in law the UK's long-term commitment to tackling climate change, the Act will drive further our progress towards becoming a low-carbon economy and will support our efforts to secure a global deal on climate change.”

Op de inhoud van de CCA en haar belangrijkste concepten wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Daarin wordt ook aandacht besteed aan de institutionele inbedding en de wijze van implementatie.

<sup>141</sup> Koninklijke goedkeuring op 8 april 2010. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/27/contents>.

<sup>142</sup> Tekst is beschikbaar via: <http://services.parliament.uk/bills/2009-10/energy.html>.

<sup>143</sup> DECC (2009). The UK's Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Tekst is beschikbaar via: [http://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/submitted\\_natcom/application/pdf/gbr\\_nc5.pdf](http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/gbr_nc5.pdf).

### 3.11

#### NATIONALE KLIMAATWET

#### 3.11.1

##### STRUCTUUR VAN DE CCA EN DE BIJBEHORENDE BESLUITEN

De Britse Climate Change Act 2008 (CCA) is bedoeld als kader voor de ontwikkeling van een samenhangend klimaatbeleid met als achterliggend doel de bespoediging van de transitie naar een 'lage-koolstof' economie in het Verenigd Koninkrijk. De CCA is van toepassing op het gehele grondgebied, dus op Engeland, Noord-Ierland, Schotland en Wales. Deels in aanvulling op de CCA heeft Schotland ervoor gekozen om met een eigen klimaatwet te komen (aangenomen in 2009) waarin een strengere reductiedoelstelling is opgenomen voor het jaar 2020.<sup>144</sup>

Om haar doel te bereiken legt de CCA de reductiedoelstelling voor emissies van broeikasgassen vast voor de lange termijn (2050), evenals het traject om die doelstelling te bereiken. De belangrijkste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verplichtingen in de CCA is bij de regering gelegd. De wet voorziet in de instelling van een Climate Change Committee (CCC) als adviesorgaan van de regering.

De CCA geeft zelf ter introductie kort aan welke onderwerpen zij behandelt:

"An Act to set a target for the year 2050 for the reduction of targeted greenhouse gas emissions; to provide for a system of carbon budgeting; to establish a Committee on Climate Change; to confer powers to establish trading schemes for the purpose of limiting greenhouse gas emissions or encouraging activities that reduce such emissions or remove greenhouse gas from the atmosphere; to make provision about adaptation to climate change; to confer powers to make schemes for providing financial incentives to produce less domestic waste and to recycle more of what is produced; to make provision about the collection of household waste; to confer powers to make provision about charging for single use carrier bags; to amend the provisions of the Energy Act 2004 about renewable transport fuel obligations; to make provision about carbon emissions reduction targets; to make other provision about climate change; and for connected purposes."

De CCA bestaat uit zes delen. Deel 1 formuleert de lange termijn reductiedoelstelling op het gebied van koolstof voor het jaar 2050 en gaat in op de wijze van verdeling van de koolstofbudgetten over de tussenliggende jaren. Deel 2 is gewijd aan de Committee on Climate Change en haar taken en bevoegdheden. Deel 3 bevat bepalingen over systemen voor emissiehandel. Deel 4 voorziet in de rapportering over de gevolgen van klimaatverandering en het ontwikkelen van programma's voor de aanpassing aan deze gevolgen (adaptatie).

<sup>144</sup> Dit is de Climate Change (Scotland) Act 2009; de tekst is beschikbaar via <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/s-acts2009a>. De Schotse reductiedoelstelling voor 2020 bedraagt 42% en betreft alle bekende broeikasgassen. De Schotse wet blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Zie voor een recente paper over de Schotse regelgeving: Reid, C.T. (2010). Climate Law: Scotland. Paper presented at the XVIIIth International Congress of the American University Washington College of Law, p. 25.

Deel 5 bestaat uit overige bepalingen die voornamelijk zijn gericht op vermindering van afvalstromen en bevordering van recycling. Deel 6 bevat aanvullende bepalingen waaronder definities.

Voorts bevat de CCA negen bijlagen ('schedules'). Bijlage 1 gaat uitgebreid in op de samenstelling, de werkwijze en de ondersteuning van de Climate Change Committee (CCC) en bevat nadere bepalingen over haar adviserende taken. Belangrijk is dat de CCC zich bij haar taakuitoefening dient te laten ondersteunen door een Adaptation Sub-Committee. Andere sub-committees kan zij naar eigen inzicht instellen. Bijlage 2 geeft een uitwerking van systemen van verhandelbare emissierechten. Bijlage 3 opent de mogelijkheid voor nadere regelgeving over systemen voor emissiehandel. Bijlage 4 specificeert de bevoegdheden van overheden om informatie in te winnen bij leveranciers en distributeurs van elektriciteit en bij potentiële deelnemers aan een systeem voor emissiehandel. Bijlage 5 bevat bepalingen over het opzetten en beheren van systemen gericht op afvalvermindering. Bijlage 6 voorziet in de mogelijkheid om op basis van nadere regelgeving een heffing in te stellen op draagtasjes voor eenmalig gebruik. Bijlage 7 formuleert voorschriften over het gebruik van vernieuwbare brandstoffen voor transport en de aanwijzing van een administratief lichaam dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren van deze voorschriften. Bijlage 8 geeft aan welke wijzigingen in bestaande regelgeving (Gas Act 1986, Electricity Act 1989 en Utilities Act 2000) nodig zijn om de consistentie te bevorderen met de bepalingen inzake doelen voor emissiereductie.

Ter uitvoering van de CCA zijn in mei 2009 drie besluiten met nadere regels vastgesteld over specifieke onderwerpen, te weten 'The Carbon Accounting Regulations 2009'<sup>145</sup>, 'The Climate Change Act 2008 (2020 target, credit limit and definitions) Order 2009'<sup>146</sup>, and 'The Carbon Budgets Order (2009)'.<sup>147</sup> Over deze besluiten is eerst advies ingewonnen bij de CCA en ze zijn vervolgens grotendeels overeenkomstig de inhoud van deze adviezen vastgesteld. Ze zijn alle drie in werking getreden op 31 mei 2009. Zij worden hieronder bij de betreffende onderwerpen besproken.

### 3.11.2

#### LANGE TERMIJN DOELSTELLING VOOR EMISSIEREDUCTIE (2050)

De kern van de CCA 2008 is de bindende doelstelling voor emissiereductie van broeikasgassen uiterlijk in 2050. Deze is in art. 1 lid 1 geformuleerd als volgt: "It is the duty of the Secretary of State to ensure that the net UK carbon account for the year 2050 is at least 80% lower than the 1990 baseline." De hoeveelheid koolstof betreft zowel CO<sub>2</sub> als andere broeikasgassen, namelijk CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, PFCs en SF<sub>6</sub> (art. 1 lid 2 juncto art. 92). Voor de toepassing van de CCA dienen de emissies van deze gassen naar hun CO<sub>2</sub> equivalent te worden omgerekend (art. 1 lid 2 juncto art. 92).

<sup>145</sup> Statutory Instruments (S.I.) 2009, No. 1257, inwerkingtreding op 31 mei 2009. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1257/contents/made>.

<sup>146</sup> Statutory Instruments (S.I.) 2009, No. 1258, inwerkingtreding op 31 mei 2009. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1258/contents/made>.

<sup>147</sup> Statutory Instruments (S.I.) 2009, No. 1259, inwerkingtreding op 31 mei 2009. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1259/contents/made>.

In het wetsvoorstel uit 2007 was de doelstelling nog op 60% reductie bepaald en gold alleen voor CO<sub>2</sub>.<sup>148</sup> Echter in oktober 2008 heeft de CCC per brief aan de regering geadviseerd om de lange termijn doelstelling voor 2050 te verhogen van 60 naar 80% emissiereductie en van toepassing te laten zijn op alle broeikasgassen.<sup>149</sup> In haar advies uit december 2008 heeft zij dit interim advies nader beargumenteerd door te stellen dat er sinds 2003 belangrijke veranderingen hebben plaatsgevonden die een aanzienlijke aanscherping van de doelstelling voor de lange termijn rechtvaardigen.<sup>150</sup> Deze veranderingen betreffen:

- recente ontwikkelingen in de klimaatwetenschap en de analyse van potentiële gevolgen van klimaatverandering die laten zien dat er op wereldschaal een grotere emissiereductie van broeikasgassen moet plaatsvinden dan voorheen noodzakelijk leek, en.
- recente onderzoeksgegevens over emissies en concentraties in de atmosfeer waaruit blijkt dat deze hoger zijn dan voorheen is gedacht waardoor ingrijpendere en snellere actie nodig is.

Bij de aanscherping van de doelstelling op 80% reductie is de CCC er vanuit gegaan dat de emissies op wereldschaal met 50% moeten worden beperkt in 2050 ten opzichte van het basisjaar 1990, zodat de temperatuurstijging wereldwijd maximaal rond de 2°C zal bedragen en het risico van (extreem) gevaarlijke klimaatverandering tot een minimum zal blijven beperkt. Op basis daarvan heeft de CCC de aanbeveling gedaan dat de UK moet streven naar een emissiereductie van 80% in 2050. Daarbij hebben ook overwegingen een rol gespeeld die zijn ontleend aan een naar de mening van de CCC rechtvaardige verdeling tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden en het inzicht dat de rijke landen een leidende rol moeten spelen zodat er binnen afzienbare tijd een internationale afspraak voor de periode na 2012 kan worden gemaakt.

In haar advies uit 2008 stelt de CCC nadrukkelijk dat de doelstelling betrekking moet hebben op alle broeikasgassen en ook op alle sectoren, met inbegrip van internationale lucht- en scheepvaart.<sup>151</sup> De consequentie daarvan is dat als er in deze laatste sectoren geen reductie van 80% wordt bereikt dat dit door andere sectoren moet worden gecompenseerd. Daarnaast beargumenteert de CCC dat de emissiereductie grotendeels door nationale maatregelen zal moeten worden gerealiseerd en onderstreept dat ingrijpende reducties door de geïndustrialiseerde landen onontkoombaar zijn, zeker op de langere termijn.

<sup>148</sup> De tekst van het wetsvoorstel zoals ingediend in november 2007 is beschikbaar via: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/009/2008009.pdf>.

<sup>149</sup> Brief van de CCC aan de Secretary of State (Ed Miliband) d.d. 7 oktober 2008. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/pdfs/Interim%20report%20letter%20to%20DECC%20SofS.pdf>.

<sup>150</sup> CCC (2008). Building a low-carbon economy - the UK's contribution to tackling climate change. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/building-a-low-carbon-economy>.

<sup>151</sup> Over het meenemen van emissies uit de internationale lucht- en scheepvaart is een specifiek compromis bereikt, zie Stallworthy p. 419 en de artt. 10(3)(6) en in het bijzonder 30 CCA. Zie ook verderop in dit hoofdstuk onder het kopje "koolstofbudgetten".

Voorts stelt de CCC dat de lange termijn doelstelling is gebaseerd op de huidige beschikbare informatie en analyse en dat niet kan worden uitgesloten dat er op een later moment de noodzaak zal zijn om de doelstelling aan te passen.

In haar advies uit december 2008 stelt de CCC dat er ter bereiking van de lange termijn doelstelling in 2050 een reeks technologieën beschikbaar is of kan worden ontwikkeld waardoor de vereiste emissiereductie mogelijk is tegen een kostprijs van 1-2% van het GDP in 2050. De sectoren die volgens haar met name voor technologische vernieuwing in aanmerking komen zijn energieopwekking, gebouwen en industrie, en transport.

Zoals hierboven al is genoemd, heeft de Britse regering het advies van de CCC over de lange termijn doelstelling overgenomen en als wettelijke verplichting in de CCA opgenomen. Met het oog op mogelijk gewijzigde omstandigheden in de toekomst bevat de CCA een voorziening waarin wordt uitgewerkt onder welke voorwaarden een aanpassing van het reductiepercentage en/of het basisjaar is toegestaan en welke procedure daarvoor moet worden gevolgd.<sup>152</sup> Een voorstel tot aanpassing van het reductiepercentage kan alleen bij het parlement worden ingediend wanneer er naar de mening van de Secretary of State (a) belangrijke ontwikkelingen zijn betreffende de wetenschappelijke kennis over klimaatverandering of in het Europese of internationale recht en beleid, of (b) in het geval dat er nadere regelgeving door de regering wordt gemaakt over de aanwijzing van nieuwe broeikasgassen of over de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart.<sup>153</sup> De aanpassing van het basisjaar kan alleen plaatsvinden als er belangrijke ontwikkelingen zijn geweest op het gebied van het Europese of internationale recht en beleid.<sup>154</sup> Over een voorstel tot aanpassing van het reductiepercentage of basisjaar moet de Secretary of State altijd advies inwinnen bij de CCC. Als hij of zij vervolgens van het advies van de CCC afwijkt moet hij dit besluit met redenen omkleeden. Daarnaast dient de Secretary of State ook om de zienswijze te vragen van de andere nationale autoriteiten en te verantwoorden op welke wijze hij met eventueel ingediende zienswijzen heeft rekening gehouden.

### 3.11.3

#### KORTE TERMIJN DOELSTELLING VOOR EMISSIEREDUCTIE (2020)

Behalve de lange termijn doelstelling voor 2050 bevat de CCA ook een reductiedoelstelling voor de kortere termijn. In de wetstekst van 2008 is deze doelstelling voor 2020 gesteld op 26%.<sup>155</sup> Zij was daarmee identiek aan het percentage genoemd in het wetsvoorstel.

<sup>152</sup> De amenderingsregeling is neergelegd in de artikelen 2 en 3 CCA.

<sup>153</sup> Art. 2 lid 2 en 3 CCA.

<sup>154</sup> Art. 2 lid 4 CCA.

<sup>155</sup> Art. 5 CCA bepaalt letterlijk: "The carbon budget (a) for the budgetary period including the year 2020, must be such that the annual equivalent of the carbon budget for the period is at least 26% lower than the 1990 baseline".

De korte termijn doelstelling is echter op basis van het eerste advies van de CCC aangepast op 34%.<sup>156</sup> Deze aanpassing heeft plaatsgevonden bij “The Carbon Budgets Order 2009”.<sup>157</sup>

De CCC adviseerde om de doelstelling te bepalen op 34% reductie voor alle broeikasgassen gezamenlijk met als argument dat dit percentage de afspraken meer adequaat weergeeft die in EU verband zijn gemaakt.<sup>158</sup> De CCC noemde de 34% een ‘interim’ waarde die zou gelden zolang er op internationaal niveau geen nieuwe overeenstemming is bereikt over de koers na 2012. De waarde van 34% voor alle broeikasgassen gezamenlijk zou overeenkomen met de 26% voor alleen CO<sub>2</sub>.<sup>159</sup> Met betrekking tot de koolstofbudgetten voor de tweede en derde periode heeft de Secretary of State tot iets andere waarden besloten dan de CCC heeft geadviseerd. Dit hing samen met ontwikkelingen in het Europese beleid inzake de EU ETS.<sup>160</sup>

The Climate Change Act 2008 (2020 Target, Credit Limit and Definitions) Order 2009 (vastgesteld door de Secretary of State) bevat de aangepaste reductiedoelstelling voor 2020, stelt de limiet voor het gebruik van ‘carbon credits’ op 0 en definieert de begrippen internationale luchtvaart en internationale scheepvaart.<sup>161</sup> Dit laatste is van belang aangezien deze activiteiten momenteel buiten de vastgestelde reductiedoelstellingen en koolstofbudgetten vallen. Wat betreft de reductiedoelstelling voor 2020 is het noodzakelijk geacht deze aan te passen aan de eerdere wijziging van de lange termijn doelstelling waarbij tevens is besloten tot een verbreding naar alle broeikasgassen in plaats van alleen CO<sub>2</sub>. Op het moment van die wijziging was het volgens de Secretary of State nog niet te overzien wat de consequenties van deze veranderingen zouden zijn op de doelstelling voor 2020 en besloot de regering eerst het advies van de CCC af te wachten.

<sup>156</sup> CCC (2008). Building a low-carbon economy - the UK's contribution to tackling climate change. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/building-a-low-carbon-economy>.

<sup>157</sup> De aanscherping heeft plaatsgevonden bij The Carbon Budgets Order 2009 (S.I. 2009, No. 1259, inwerkingtreding op 31 mei 2009), waarvan de tekst beschikbaar is via: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1259/contents/made>.

<sup>158</sup> Explanatory Memorandum to Explanatory Memorandum to the Climate Change Act 2008 (2020 target, credit limit and definitions) order 2009 and The Carbon Budgets Order, punt 7.5, waarin ook wordt verwezen naar: Impact Assessment of the EU Climate and Energy Package, the revised EU Emissions Trading System Directive and meeting the UK non-traded target through UK carbon budgets, DECC, april 2009.

<sup>159</sup> Explanatory Memorandum to the Climate Change Act 2008 (2020 target, credit limit and definitions) order 2009 and The Carbon Budgets Order, onderdeel 7 Policy Background, met name de punten 7.4, 7.5 en 7.6.

<sup>160</sup> Deze beslissing is toegelicht in een apart document: HM Treasury & HM Government (2009), Building a low-carbon economy: implementing the Climate Change Act 2008. Beschikbaar via: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud09\\_carbon.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud09_carbon.htm).

<sup>161</sup> Op grond van respectievelijk de artikelen 6, 11 en 30 CCA.

## 3.11.4

## KOOLSTOFBUDGETTEN

In de CCA is een procedure uitgewerkt voor de periodieke vaststelling van de koolstofbudgetten voor telkens 5 jaar.<sup>162</sup> De CCC vervult hierbij een belangrijke rol aangezien zij adviseert over de hoogte van de budgetten. In haar eerste rapport 'Building a low-carbon economy – the UK's contribution to tackling climate change' heeft de CCC advies uitgebracht over de doelstelling voor emissiereductie voor 2050 en de koolstofbudgetten voor de perioden 2008-2012, 2013-2017, en 2018-2022.<sup>163</sup>

Deze budgetten zijn in feite emissieplafonds. Zij hebben betrekking op alle broeikasgassen, dus niet alleen op CO<sub>2</sub>. Het vaststellen van plafond impliceert dat een verhoging van de emissies in de ene sector zal moeten worden gecompenseerd met een verlaging in een andere sector. Bij de bepaling van de budgetten is uitgegaan van de reductiedoelstelling van 80%, de afspraken die in EU-verband zijn gemaakt en sectorale analyses.

De CCC heeft bij het opstellen van de koolstofbudgetten een onderscheid gemaakt naar 'intended budget' en 'interim budget'. Het 'intended' of beoogd budget is gebaseerd op de situatie zodra er een nieuwe internationale afspraak over emissiereductie is gemaakt, het 'interim' budget op de situatie daaraan voorafgaand. In mei 2009 heeft de Secretary of State de budgetten voor de eerste drie perioden vastgesteld.<sup>164</sup> De CCC zal in december 2010 over het budget voor de vierde periode (2023-2027) adviseren.

Tabel 3.2

Koolstofbudgetten voor de periode 2008-2012, 2013-2017 en 2018-2022

|                                                                 | Budget 1: 2008-2012 |               |         | Budget 2: 2013-2017 |               |         | Budget 3: 2018-2022 |               |         |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------|---------------|---------|---------------------|---------------|---------|---------------------|---------------|---------|
|                                                                 | Interim advies      | Beoogd advies | Besluit | Interim advies      | Beoogd advies | Besluit | Interim advies      | Beoogd advies | Besluit |
| Koolstofbudgetten (MtCO <sub>2</sub> e)                         | 3018                | 3018          | 3018    | 2819                | 2679          | 2782    | 2570                | 2245          | 2544    |
| Reductie t.o.v. 1990 (%)                                        | 22%                 | 22%           | 22%     | n.b.                | n.b.          | 28%     | n.b.                | n.b.          | 34%     |
| Verhandelbaar (MtCO <sub>2</sub> e) aandeel op basis van EU ETS | 1233                | 1233          | 1233    | 1114                | 1009          | 1078    | 1011                | 800           | 985     |
| Niet-verhandelbaar aandeel (MtCO <sub>2</sub> e)                | 1785                | 1785          | 1785    | 1704                | 1671          | 1704    | 1559                | 1445          | 1559    |

Based on: CCC (2008) en The Carbon Budgets Order 2009

(n.b. = niet berekend)

The Carbon Budgets Order legt de koolstofbudgetten voor de eerste drie perioden (2008-2012, 2013-2017 en 2018-2022) vast.<sup>165</sup> In de Order is uitgegaan van de interim waarden waarover de CCC heeft geadviseerd. Er zijn kleine aanpassingen gemaakt vanwege nieuwe inzichten betreffende het aandeel verhandelbare emissies.

<sup>162</sup> Art. 4-10 CCA.

<sup>163</sup> CCC (2008). Building a low-carbon economy - the UK's contribution to tackling climate change. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/building-a-low-carbon-economy>.

<sup>164</sup> Op grond van de CCA diende dit voor 1 juni 2009 te gebeuren.

<sup>165</sup> Op grond van de artikelen 4 en 8 CCA.

Opgemerkt moet worden dat op het moment waarop de ‘intended’ budgetten van toepassing worden, dit als consequentie zou hebben dat de doelstelling voor 2020 moet worden aangescherpt van 34 naar 42%.<sup>166</sup>

Het gebruik van buitenlandse ‘carbon credits’ als middel om nationale reductiedoelstellingen te realiseren is een controversieel onderwerp geweest tijdens de totstandkoming van de CCA.<sup>167</sup> Aan de geuite bezwaren is tegemoet gekomen door voor ieder vijfjaarlijks koolstofbudget opnieuw door de Secretary of State te laten bepalen in hoeverre ‘carbon credits’ mogen worden gebruikt.

Voor de eerste periode met het interim budget is de limiet conform het advies van de CCC op 0 gesteld. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat de ‘carbon credits’ op grond van de EU ETS hier niet onder vallen. De regering verwacht dat er niet meer dan 5 miljoen ton aan CO<sub>2</sub> via dit laatste systeem zal worden gekocht in 2011 en 2012. De CCC voorziet echter wel dat gebruik van ‘carbon credits’ noodzakelijk zal zijn in de transitieperiode van het interim naar het beoogde budget.

Hierboven is al even genoemd dat de internationale lucht- en scheepvaart momenteel buiten de reductiedoelstellingen en koolstofbudgetten vallen.<sup>168</sup> Het argument daarvoor is dat er nog onopgeloste problemen zijn over de wijze waarop deze emissies kunnen worden toegerekend aan een land. De CCA draagt echter op aan de Secretary of State om uiterlijk op 31 december 2012 hiervoor wel een regeling te treffen of het Parlement uit te leggen waarom deze regels niet zijn gemaakt. De in 2009 gegeven definities sluiten aan bij hetgeen gebruikelijk is in de internationale praktijk van rapporteren.<sup>169</sup> Voor de periode dat er nog geen beslissing is genomen heeft de CCC aanbevolen om wel te rapporteren over de voortgang in emissiereductie in deze sectoren.<sup>170</sup>

De “The Carbon Accounting Regulations 2009” geeft een uitwerking van de wijze waarop de boekhouding van broeikasgassen moet worden ingericht met het oog op de eerste periode van koolstofbudgettering (2008-2012)<sup>171</sup> en met inachtneming van de relevante EU-regelgeving op het gebied van toegewezen emissieruimte en emissiehandel.<sup>172</sup>

De CCA voorziet in de mogelijkheid tot het amenderen van de korte termijn doelstelling en de koolstofbudgetten onder vergelijkbare voorwaarden als de regeling voor wijziging van de lange termijn doelstelling voorschrijft.<sup>173</sup>

<sup>166</sup> CCC (2008). Building a low-carbon economy - the UK's contribution to tackling climate change. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/building-a-low-carbon-economy>.

<sup>167</sup> Explanatory Memorandum to the Climate Change Act 2008 (2020 Target, Credit Limit and Definitions) Order 2009 (2009/1258) and The Carbon Budgets Order 2009 (2009/1259), punten 7.11-7.13.

<sup>168</sup> Op grond van artikel 30 CCA.

<sup>169</sup> Explanatory Memorandum to the Climate Change Act 2008 (2020 Target, Credit Limit and Definitions) Order 2009 (2009/1258) and The Carbon Budgets Order 2009 (2009/1259), punt 7.20.

<sup>170</sup> CCC (2008). Building a low-carbon economy - the UK's contribution to tackling climate change. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/building-a-low-carbon-economy>.

<sup>171</sup> Op grond van de artikelen 26 en 27 CCA.

<sup>172</sup> Richtlijn 2003/87/EG, PB L275, 25.10.2003; Besluit 280/2004/EC, PB L49, 19.2.2004; Verordening (EG) No. 2216/2004, PB L386, 29.12.2004; en Besluit 2006/944/EG, PB L358, 16.12.2006.

<sup>173</sup> Artikelen 6 en 7 CCA.

Zoals hierboven is uitgelegd heeft de regering in 2009 de korte termijn doelstelling volgens de gegeven procedure aangescherpt.<sup>174</sup>

### 3.11.5

#### INSTITUTIONELE ARRANGEMENTEN

Zoals hierboven al meermalen is genoemd, is bij de CCA een onafhankelijke adviescommissie ingesteld, de Climate Change Committee (CCC), die tot taak heeft om de regering te adviseren over de doelstellingen voor emissiereductie en koolstofbudgetten.<sup>175</sup> Haar voorzitter is Lord Turner of Ecchinswell die ook voorzitter is van de Financial Services Authority en die voorheen onder meer directeur-generaal is geweest van de Confederation of British Industry (CBI). De overige commissieleden hebben zonder uitzondering een aanzienlijke staat van dienst in onderzoek en wetenschap.

Op basis van de adviezen van de CCC doet de regering vervolgens een voorstel voor één of meer koolstofbudgetten. Het parlement heeft als taak de door de regering voorgestelde koolstofbudgetten goed te keuren. Daarnaast is aan de CCC opgedragen om de voortgang te monitoren met betrekking tot het behalen van de gestelde doelen en daarover te rapporteren aan het parlement dat als taak heeft om op iets meer afstand kritisch te volgen wat er gebeurt.

De gedachte achter de CCA is dat de gegeven structuur van verantwoordelijkheden, verplichtingen en rapportering de benodigde transparantie, rekenschap en politieke druk zal genereren die nodig is om de reductiedoelstellingen te behalen.<sup>176</sup> Hiermee is de voorkeur gegeven aan een regeling zonder handhavingsmechanisme. Dat betekent dat de mogelijkheid om de doelen en verplichtingen te handhaven door middel van juridische middelen zeer beperkt zijn.

Hoewel de CCC pas officieel is ingesteld in december 2008, functioneerde zij al sinds maart 2008 als schaduw commissie. Dit verklaart ook dat zij al in op 1 december 2008 haar eerste advies uitbracht over de doelstelling voor 2020 en de eerste drie koolstofbudgetten. Annex 1 geeft een overzicht van de adviezen die de CCC heeft uitgebracht in de periode 2008-2010.

De Adaptation Sub-Committee<sup>177</sup> is ingesteld in juni 2009 en zal in september 2010 haar eerste rapport doen verschijnen.<sup>178</sup> Eén van haar belangrijkste taken is de

<sup>174</sup> The Climate Change Act 2008 (2020 Target, Credit Limit and Definitions) Order 2009, no. 1258.

Statutory Instruments (S.I) 2009, No. 1258, inwerkingtreding op 31 mei 2009. Tekst is beschikbaar via: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1258/contents/made>.

<sup>175</sup> Art. 32-43 CCA juncto bijlage 1. Zie voor uitgebreide informatie over de Climate Change Committee en haar publicaties: <http://www.theccc.org.uk/home>. Samenstelling Committee on Climate Change: Lord Adair Turner (Chair), David Kennedy (Chief Executive), Samuel Fankhauser, Michael Grubb, Sir Brian Hoskins, Julia King, Sir John Krebs, Lord Robert May and Jim Skea.

<sup>176</sup> Hill, K. (2009). The UK Climate Change Act 2008 – Lessons for national climate laws: an independent review by ClientEarth, p. 6.

<sup>177</sup> CCA, bijlage 1 onder 16. Samenstelling Adaptation Sub Committee: John Krebs (voorzitter, tevens lid van de CCC), Graham Wynne, Jim Hall, Samuel Fankhauser, Andrew Duglolecki, Barbara Young,

regering te adviseren over het eerste UK Climate Change Risk Assessment (CCRA) dat uiterlijk in januari 2012 aan het parlement moeten worden voorgelegd.

De CCC en de ASC worden bij hun werkzaamheden ondersteund door een eigen staf die bijdragen levert aan de wetenschappelijke analyses ter onderbouwing van de adviezen. Bovendien krijgen zij assistentie van talrijke organisaties en individuen met expertise op de betreffende terreinen.

Verder wordt gebruik gemaakt van participatieve processen om stakeholders bij de voorbereiding van de adviezen te betrekken en daarmee het draagvlak voor de aanbevelingen te vergroten.

### 3.11.6

#### IMPLEMENTATIE VAN DE CCA IN DE PRAKTIJK

Ter uitvoering van het in de CCA neergelegde beleid heeft de Britse regering in juli 2009 een nationale strategie voor klimaat en energie gepubliceerd, het zogenaamde 'UK Low Carbon Transition Plan'.<sup>179</sup> Daarin geeft zij aan hoe het Verenigd Koninkrijk de reductiedoelstelling van minus 34% voor 2020 wil behalen. Het plan geeft onder meer een overzicht van:

- De mogelijkheden om emissies te reduceren en de toezeggingen van de verschillende departementen;
- Het klimaatrelevante beleidskader, inclusief het beleid in ontwikkeling; en
- Economische voordelen van het realiseren van de koolstofbudgetten.

Het UK Low Carbon Transition Plan is vergezeld gegaan van drie sectorale strategieën over vernieuwbare energie<sup>180</sup>, transport<sup>181</sup> en industrie<sup>182</sup>. Het plan en de drie strategieën zijn grotendeels gebaseerd op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het klimaat- en energiebeleid van de EU. Zij zullen in de loop van 2010 nader worden uitgewerkt in een participatief proces waarin de betrokken stakeholders worden geraadpleegd. Voorts hebben alle departementen uiterlijk in maart 2010 over hun eigen beleidsvoornemens betreffende mitigatie en adaptatie gerapporteerd.

De Secretary of State moet jaarlijks aan het Parlement verslag doen over de emissies van broeikasgassen in het afgelopen jaar.<sup>183</sup> Ter voorbereiding op deze verslaglegging dient de CCC jaarlijks rapport uit te brengen over de voortgang ten opzichte van de gestelde doelen. Zij heeft tot nu toe twee rapportages uitgebracht. Het eerste rapport 'Meeting carbon budgets – the need for a step change: progress

---

Martin Parry, Anne Johnson, and Tim Palmer. Zie voor uitgebreide informatie over de Adaptation Sub Committee: <http://www.theccc.org.uk/asc-home>.

<sup>178</sup> Working title: UK Preparedness for Climate Change.

<sup>179</sup> DECC (2009). UK Low Carbon Transition Plan: National Strategy for Climate and Energy. Beschikbaar via: [http://www.decc.gov.uk/assets/decc/White%20Papers/UK%20Low%20Carbon%20Transition%20Plan%20WP09/1\\_20090724153238\\_e\\_@@\\_lowcarbontransitionplan.pdf](http://www.decc.gov.uk/assets/decc/White%20Papers/UK%20Low%20Carbon%20Transition%20Plan%20WP09/1_20090724153238_e_@@_lowcarbontransitionplan.pdf).

<sup>180</sup> Zie voor de strategie over vernieuwbare energie: [http://www.decc.gov.uk/assets/decc/What%20we%20do/UK%20energy%20supply/Energy%20mix/Renewable%20energy/Renewable%20Energy%20Strategy/1\\_20090717120647\\_e\\_@@\\_TheUKRenewableEnergyStrategy2009.pdf](http://www.decc.gov.uk/assets/decc/What%20we%20do/UK%20energy%20supply/Energy%20mix/Renewable%20energy/Renewable%20Energy%20Strategy/1_20090717120647_e_@@_TheUKRenewableEnergyStrategy2009.pdf).

<sup>181</sup> Zie voor de strategie over transport: <http://interactive.bis.gov.uk/lowcarbon/2009/07/low-carbon-transport-a-greener-future>.

<sup>182</sup> Zie voor de strategie over industrie: <http://interactive.bis.gov.uk/lowcarbon>.

<sup>183</sup> Art. 16 CCA.

report to Parliament Committee on Climate Change' uit 2009<sup>184</sup> definieert indicatoren voor de sectoren elektriciteitsopwekking, gebouwen en industrie, verwarming en transport om de voortgang te kunnen toetsen en verkent mogelijkheden voor sectorale reducties. De indicatoren hebben betrekking op zowel emissies als maatregelen. Onder de laatste categorie vallen bijvoorbeeld isolatiemaatregelen, energie-efficiënte boilers, gebruik van biobrandstoffen en zuinige auto's.

Voorts gaat de CCC in het rapport na wat de gevolgen van de economische recessie zijn op het behalen van de gestelde doelen. Zij concludeert dat de recessie het risico met zich meebrengt van een te rooskleurig beeld van gerealiseerde emissiereducties en een ondermijning van initiatieven die de emissies op de langere termijn verminderen doordat de prijs voor emissierechten binnen de EU ETS daalt. Zij signaleert dat er in 2008 en 2009 nog geen sprake is van een fundamentele transitie naar een 'low-carbon' economie. Volgens de CCC is er daarom een 'step change' nodig met name wat betreft de CO<sub>2</sub> reducties. Zij roept daartoe de regering op om haar toezeggingen in het UK Low Carbon Transition Plan uit te werken in een beleidskader op uitvoeringsniveau.

In het tweede voortgangsrapport 'Meeting carbon budgets – ensuring a low-carbon recovery'<sup>185</sup> signaleert de CCC dat deze in de periode 2008/2009 weliswaar met 8.6% zijn afgenomen maar dat deze afname vooral is te danken aan de recessie en andere exogene factoren, zoals stijging van de brandstofprijzen. Op basis daarvan stelt zij opnieuw dat er een 'step change' nodig is om het proces van emissiereductie te versnellen en dat het van groot belang is dat die omslag zo snel mogelijk plaatsvindt. In concreto suggereert de CCC daarom aan de regering voor te overwegen om eventuele reductieoverschotten in de eerste periode niet over te hevelen naar de perioden daarna zoals de CCA toestaat en wellicht over te schakelen naar de 'intended' budgets voor de tweede en derde periode. Op dit laatste punt zal zij terugkomen in haar advies voor het vierde koolstofbudget in december 2010. Voorts adviseert de CCC de regering om via het beleid extra prikkels te geven voor verbetering van energie efficiency, investeringen in klimaatvriendelijke energieopwekking, ontwikkeling van de markt voor elektrische auto's en toepassing van emissiereducerende technieken in de landbouw. Daarnaast adviseert zij de departementen om het beleid dat is neergelegd in de 'Departmental Carbon Reduction Delivery Plans' verder uit te werken door daaraan trajecten en concrete toezeggingen te koppelen zodat de voortgang kan worden gemeten.

De rechterlijke macht heeft recent bij monde van de High Court een uitspraak gedaan die de effectiviteit van de CCA mogelijk positief zal beïnvloeden. De High Court heeft geoordeeld dat de uitbreidingsplannen voor vliegveld Heathrow inconsistent zijn met het in de CCA neergelegde beleid en dat de 2003 Air Transport White Paper niet meer op zichzelf de basis kan zijn voor beslissingen

<sup>184</sup> Het rapport is beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/1st-progress-report>.

<sup>185</sup> Het rapport is beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/2nd-progress-report>.

over uitbreidingen van luchthavens.<sup>186</sup> De verwachting is dat deze uitspraak verstrekken gevolgen kan hebben. Opmerkelijk is dat de CCC eerder wel positief heeft geadviseerd over de uitbreiding van Heathrow.<sup>187</sup> Volgens de Commissie zou de uitbreiding het behalen van de doelstellingen voor emissiereductie niet in gevaar brengen.

### 3.12

#### CONCLUSIE

De CCA biedt een juridisch en institutioneel kader voor de emissiereductie van alle broeikasgassen gezamenlijk met minstens 80% in 2050 ten opzichte van het basisjaar 1990. Deze doelstelling is gebaseerd op de heersende wetenschappelijke inzichten en de toezeggingen die op internationaal en EU niveau zijn gedaan. De reductiedoelstelling is vervolgens uitgewerkt door middel van vijfjaarlijkse koolstofbudgetten waarbij de maximale emissies voor het Verenigd Koninkrijk zijn vastgesteld. Deze budgetten zijn verdeeld in een verhandelbaar (op basis van EU ETS) en een niet-verhandelbaar aandeel van respectievelijk rond de 40 en 60%. Deze budgetten zijn niet nader uitgesplitst naar sectoren. Wel zijn er sectorale indicatoren opgesteld om de voortgang van de sectoren te toetsen en heeft de CCC berekend welke sectorale reducties nodig en mogelijk zouden kunnen zijn. Op dit moment zijn de internationale lucht- en scheepvaart nog niet in het systeem van koolstofbudgettering opgenomen. Behalve voorschriften over vermindering van emissies bevat de CCA ook bepalingen ter bevordering van een toereikend adaptatiebeleid.

Op basis van de beschrijving van het Britse initiatief voor een klimaatwet kan worden geconcludeerd dat de regering met de CCA een basis heeft gelegd voor het voeren van een effectief klimaatbeleid ter vermindering van de emissies van broeikasgassen. Het belang van de Britse aanpak schuilt er vooral in dat de consequenties van de reductiedoelstelling voor de lange termijn worden geconcretiseerd en dat er een mechanisme is gecreëerd om de voortgang nauwlettend te monitoren en het beleid zo nodig bij te stellen. De CCC speelt in dit geheel een cruciale rol.

Nu het wettelijk kader er ligt, komt het de komende tijd aan op de uitvoering van de beleidsvoornemens. Zoals de CCC stelt, is nu de uitdaging aan de regering om het klimaatrelevante beleid te versterken en meer uitvoeringsgericht te maken en voor individuen en bedrijven om hieruit de consequenties te trekken en veranderingen te initiëren richting een 'low-carbon' economie. De gewenste omslag zou in de praktijk nog niet in gang zijn gezet. De gerealiseerde emissiereducties zouden voornamelijk te wijten zijn aan de economische recessie en andere factoren van buitenaf.

<sup>186</sup> Press release Joint NGOs: Government's Heathrow expansion plans in tatters as judge slams runway policy.

<sup>187</sup> CCC (2009). Meeting the UK aviation target – options for reducing emissions to 2050. Beschikbaar via: <http://www.theccc.org.uk/reports/aviation-report>.

**Referenties Deel II: Verenigd Koninkrijk**

- Ares, E. (2008). Climate Change Bill [HL] Bill 97 of 2007-08. Research paper 08/53, House of Commons Library, Londen.
- Hill, K. (2009). The UK Climate Change Act 2008 – Lessons for national climate laws: an independent review by ClientEarth, 38 p.
- McMaster, P. (2008). Climate change – statutory duty or pious hope? In: Journal of Environmental Law 20(1), 115-119.
- Pielke, R.A. Jr (2009). The British Climate Change Act: a critical evaluation and proposed alternative approach. In: Environmental Research Letters, 4, 7 p.
- Reid, C.T. (2009 or 2010). Climate Law: Scotland. Paper presented at the XVIIIth International Congress of the American University Washington College of Law, p. 25.
- Stallworthy, M. (2009). Legislating against climate change: a UK perspective on a Sisyphean challenge. In: The Modern Law Review (2009), 72(3), 412-462.
- Williams, A. (2010). Recent developments in the area of climate change law in the United Kingdom. In: IUCN Academy of Environmental Law, e-Journal Issue 2010 (1)

**Annex 1**

Gepubliceerde en geplande  
rapporten van de Climate  
Change Committee

| Datum                     | Titel                                                                                                                  | Belangrijkste onderwerpen                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| December 2008             | Building a low-carbon economy – the UK's contribution to tackling climate change                                       | Emissiereductiedoelstelling voor 2050 en 2020<br>Koolstofbudgetten voor de perioden 2008-2012, 2013-2017 en 2018-2022.                                                                                                          |
| Oktober 2009              | Meeting carbon budgets – the need for a step change: progress report to Parliament Committee on Climate Change         | Implicaties van de economische recessie voor het behalen van de koolstofbudgetten<br>Indicatoren voor emissiereductie<br>Benodigd sectoraal beleid voor elektriciteitsopwekking, gebouwen en industrie, verwarming en transport |
| December 2009             | Meeting the UK aviation target – options for reducing emissions to 2050                                                | Implicaties doelstelling emissiereductie luchtvaart voor 2050 (niveau 2005)<br>Benodigd sectoraal beleid<br>Uitbreiding vliegveld Heathrow                                                                                      |
| Februari 2010             | Scotland's path to a low-carbon economy                                                                                | Lange termijn en jaarlijkse doelstellingen<br>Effecten en implicaties van de doelstellingen                                                                                                                                     |
| Juni 2010                 | Meeting carbon budgets – ensuring a low-carbon recovery: 2nd progress report to Parliament Committee on Climate Change | Voortgang in het algemeen en specifiek voor de sectoren elektriciteitsopwekking, gebouwen en industrie, verwarming en transport                                                                                                 |
| Juli 2010                 | Building a low-carbon economy – the UK's innovation challenge                                                          | Benodigde technologische innovaties voor een groene (low-carbon)economie                                                                                                                                                        |
| September 2010 (verwacht) | Preparing for Climate Change (by ASC)                                                                                  | Benodigde maatregelen voor adaptatie                                                                                                                                                                                            |
| December 2010 (verwacht)  | Carbon budgets for the period 2023-2027                                                                                | Koolstofbudgetten voor de periode 2023-2027                                                                                                                                                                                     |

**Annex 2**

Gepubliceerde en geplande beleidsdocumenten van de Britse regering gerelateerd aan de CCA

| Datum        | Auteur                                                                                    | Titel                                                                                                                                                                    |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oktober 2007 | Defra                                                                                     | Taking Forward the UK Climate Change Bill: The Government Response to Pre-Legislative Scrutiny and Public Consultation                                                   |
| April 2009   | HM Treasury & HM Government                                                               | Building a low-carbon economy: implementing the Climate Change Act 2008                                                                                                  |
| April 2009   | DECC                                                                                      | Impact Assessment of the EU Climate and Energy Package, the revised EU Emissions Trading System Directive and meeting the UK non-traded target through UK carbon budgets |
| Juni 2009    | Department of Energy and Climate Change                                                   | The UK's Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change                                                                    |
| Juli 2009    | Department of Energy and Climate Change                                                   | UK Low Carbon Transition Plan: National Strategy for Climate and Energy                                                                                                  |
| Juli 2009    | Department of Energy and Climate Change                                                   | UK Renewable Energy Strategy 2009                                                                                                                                        |
| Juli 2009    | Department for Business, Innovation and Skills<br>Department of Energy and Climate Change | Low Carbon Industrial Strategy (LCIS)                                                                                                                                    |
| Juli 2009    | Department for Transport                                                                  | Low Carbon Transport – A Greener Future                                                                                                                                  |
| Juli 2009    | Department of Energy and Climate Change                                                   | Carbon Valuation UK Policy Appraisal                                                                                                                                     |
| Maart 2010   | Alle departementen                                                                        | Departmental Carbon Reduction Delivery Plans                                                                                                                             |
| Juli 2010    | DECC                                                                                      | Annual Energy Statement                                                                                                                                                  |

## HOOFDSTUK

# 4 Mogelijke aanknopingspunten voor Nederland

**4.1****INLEIDING**

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de in het vorige hoofdstuk geleverde informatie over gemaakte keuzes voor de inrichting van klimaatwetgeving in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verkend welke aanknopingspunten dit biedt voor Nederland. Opgemerkt zij dat vanwege het verschil in rechtsstelsels, rechtsculturen en concrete omstandigheden zoals de energiehuishouding van een land, voorzichtig moet worden omgegaan met het nadenken over het nuttig achten van bepaalde benaderingen in het ene land voor het andere land. Het “transplanteren” van juridische constructies is een delicaat proces, en de verschillen tussen landen moeten daarbij goed in beeld worden gebracht. De in hoofdstuk 3 beschreven buitenlandse wetgeving dient dan ook vooral om een rijker palet aan ideeën te verkrijgen voor mogelijke benaderingen ter zake klimaatwetgeving in Nederland. Of die benaderingen geschikt zijn, vergt een vervolgafweging. Achtereenvolgend komen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan de orde:

- motieven voor een nationale klimaatwet;
- inbedding van de klimaatwetgeving;
- mitigatie en de taak van decentrale overheden;
- advisering over de (te nemen) bindende maatregelen;
- sancties voor verplichtingen van de overheid.

**4.2****MOTIEVEN****4.2.1****DE POLITIEKE AMBITIE**

Zowel in Frankrijk als in het Verenigd Koninkrijk is een sterke beweging gezien die bij heeft gedragen aan de totstandkoming van klimaatwetgeving: voor Frankrijk betreft dit een brede maatschappelijke beweging gericht op milieubescherming en duurzame ontwikkeling, in het Verenigd Koninkrijk betreft dit een specifieke benadering gericht op klimaatbescherming. Zowel in Frankrijk als in het Verenigd Koninkrijk is dus – op verschillende wijze – sprake van een politieke ambitie voor klimaatbescherming. Beide landen kiezen dan ook, ieder op eigen wijze, voor een verdergaande ambitie in vergelijking met de EU ambitie, waarbij in de Britse wetgeving deze nationale ambitie concreter is vastgelegd (met een concrete en verdergaande doelstelling voor 2020) dan in de Franse wetgeving.

Voor Nederland geldt het algemene beeld dat op dit moment een krachtige beweging gericht op met name in vergelijking met de EU verdergaande wettelijke mitigerende maatregelen niet aanwezig is, met name niet op nationaal bestuursniveau. Dit past bij de meer algemene lijn dat Nederland geen ambitieuzere milieuwetgeving wenst te voeren in vergelijking met de Europese milieuwetgeving, en met name geen nationale koppen wil op EU-wetgeving. Een discussie over een nationale klimaatwet (of een discussie over het tot stand brengen van nieuwe klimaatbepalingen in bijvoorbeeld de Wet milieubeheer) zou in Nederland dan ook niet gemotiveerd zijn door de wens om verdergaande mitigerende maatregelen te nemen. De discussie zou vooral gaan over de vraag of een aanpassing van de bestaande wetgeving nodig is teneinde een efficiënter en effectiever klimaatbeleid te voeren dat voldoet aan de Europese minimumeisen.

#### 4.2.2

##### DE WET ALS INSTRUMENT VOOR HET KLIMAATBELEID, INCLUSIEF HET BIEDEN VAN INSPRAAK OP EEN KLIMAATPROGRAMMA

###### ***De wet als structurerend mechanisme voor het klimaatbeleid***

Als er toch bereidheid zou zijn bij de Nederlandse regering en bij de meerderheid van de Nederlandse volksvertegenwoordiging om na te denken over een verdergaande nationale wetgeving in vergelijking met de supranationale verplichtingen, dan rijst de vraag in hoeverre het meest krachtige juridische instrument, te weten een “wet”, ingezet moet worden. Uit de studies naar Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk blijkt dat de klimaatwetgeving vooral impliceert dat niet zozeer burgers en bedrijven, maar de overheid zelf wordt verplicht om bepaalde beslissingen te nemen, zij het dat sancties ontbreken.

Bij de klimaatwetgeving in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is in hoge mate sprake van een structurerend mechanisme voor het nader tot stand brengen van klimaatbeleid: er moeten plannen en, in het geval van het Verenigd Koninkrijk, emissiebudgetten worden vastgesteld. Vanuit juridisch perspectief rijst de vraag wat nu eigenlijk de binding is van dergelijke wetgeving. Zowel voor het Verenigd Koninkrijk als voor Frankrijk valt op dat dit aspect onduidelijk is. Tegelijkertijd is niet uitgesloten dat de aangenomen wetgeving toch tot juridische consequenties zal leiden: voor het Verenigd Koninkrijk is daartoe een eerste indicatie in jurisprudentie gegeven.

Het is aan de wetgever om te besluiten of het de totstandkoming van het klimaatbeleid wil structureren via de wet. Het feit dat de Nederlandse overheid dan in juridische zin gehouden zou kunnen worden aan in de wet neergelegde verplichtingen zal vermoedelijk het aannemen van dergelijke “juridiserende” wetgeving ontmoedigen. De juridische binding en de gevolgen daarvan zullen uiteraard in grote mate afhangen van de precieze redactie van de wetsbepalingen.

###### ***Nadere beschouwing***

Het gebruiken van de wet als instrument om aan te geven dat klimaatbeleid moet worden ontworpen en wie dat op welke wijze moet doen, sluit overigens aan bij de traditie in het Nederlandse en het Europese milieurecht dat de wet als structurerend mechanisme wordt gebruikt voor het milieubeleid.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat in de praktijk een verminderd belang wordt toegekend aan deze wettelijke benadering. Dit wordt met twee voorbeelden geïllustreerd:

- De Wet milieubeheer schrijft voor dat er ten minste eenmaal in de vier jaar een Nationaal milieubeleidsplan (Nmp) moet worden opgesteld (art. 4.3 Wm).<sup>188</sup> Het laatst aangenomen Nmp, het vierde Nmp, dateert echter van 2001. Ingevolge artikel 4.6, tweede lid, geldt een vastgesteld Nmp voor beperkte tijd; de tijdsduur voor het in 2001 vastgestelde Nmp is inmiddels verlopen.<sup>189</sup> Er zijn momenteel geen ontwikkelingen ter voorbereiding van een volgend plan.<sup>190</sup>
- In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt geregeld dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure algemene actieprogramma's vaststellen waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen voor het milieubeleid worden vastgelegd. Het laatste algemene actieprogramma (het zesde) dateert van 2002 en verloopt in 2012. Er zijn signalen dat betwijfeld wordt of opnieuw een actieprogramma wordt vastgesteld.<sup>191</sup>

Zowel het internationale recht en het Europese recht brengen verplichtingen met zich mee om programma's op te stellen op het terrein van het klimaatbeleid. Zonder uitputtend te zijn volgen hier twee voorbeelden:

- Het Kyoto Protocol verplicht tot het opstellen, openbaar maken, uitvoeren en opstellen van nationale en eventueel regionale klimaatprogramma's. Dit staat in de volgende bepaling (art. 10(b)):

<sup>188</sup> Zie voor een beknopte beschrijving M.N. Boeve, V.M.Y van 't Lam, *Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing, 2006, p. 118.

<sup>189</sup> De verlenging tot zes jaar werd door de wetgever als maximaal aanvaardbare termijn beschouwd, gelet op de snelle ontwikkelingen in het milieubeleid, zie STEM rapport 2010/6: "Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in Hoofdstuk 4 Wet milieubeheer".

<sup>190</sup> Naast een Nationaal milieubeleidsplan moet jaarlijks een Nationaal milieuprogramma worden vastgesteld (art. 4.7). Het nationale milieuprogramma wordt niet meer als zelfstandig document gepubliceerd maar als een onderdeel in de begroting. Voor dit onderzoek is niet uitgezocht of het Nederlandse milieuprogramma voldoet aan de eis van een klimaatprogramma. Voor het Nederlandse milieuprogramma is in de Wm geen inspraakregeling vastgesteld. Vooralsnog wordt er hier van uitgegaan dat het in het Klimaatverdrag en Kyoto Protocol bedoelde klimaatprogramma een planmatig karakter zou moeten dragen, en derhalve meer omvat dan het milieuprogramma. Zie verder over de regeling van het Nationale milieubeleidsplan het parallel uitgevoerde STEM-onderzoek naar milieubeleidsplannen, dat beschikbaar is gesteld via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl). In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat een wettelijke verplichting voor een Nationaal milieubeleidsplan in stand moet blijven, maar dat wel een versoering van de huidige bepalingen kan worden aangebracht.

<sup>191</sup> Zie althans het ENDS nieuwsbericht van 4 oktober 2010 (in bezit bij auteur): "European Commission raises doubts over 7EAP".

[partijen] (...) stellen nationale en, indien van toepassing, regionale programma's op die maatregelen bevatten ter beperking van klimaatverandering en maatregelen ter vergemakkelijking van een adequate aanpassing aan klimaatverandering, en voeren deze uit, maken deze openbaar en werken deze regelmatig bij:

Aangezien Nederland voor de periode 2008-2012 tevens gebonden is aan een emissiereductieverplichting zal de inhoud van een op te stellen programma gezien moeten worden in het licht van de te behalen emissiereductiedoelstelling.

Ook het Klimaatverdrag bevat een bepaling tot het opstellen, openbaar maken, implementeren en actualiseren van nationale en eventueel regionale klimaatprogramma's (art. 4.1 onder b Klimaatverdrag). De in het Kyoto Protocol opgenomen verplichting formuleert iets specifiekier welke onderwerpen in het plan behandeld kunnen worden. De verplichte klimaatprogramma's worden gezien als een centraal instrument voor het bereiken van de ultieme doelstelling, te weten het voorkomen van schadelijke klimaatverandering.<sup>192</sup>

In het Europese recht is – in navolging op het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol – aan de lidstaten de verplichting opgelegd om een programma op te stellen. Deze verplichting is opgenomen in Beschikking 280/2004/EG van 11 februari 2004, maar bestond al sinds 1993.<sup>193</sup> Overigens lijkt met deze beschikking slechts gedeeltelijk invulling te zijn gegeven aan het hierboven vermelde artikel 7 van het Kyoto Protocol. Beschikking 280/2004/EG is vooral op mitigatie gericht, terwijl in artikel 7 Kyoto Protocol ook wordt gesproken over de adaptatie (te weten, een adequate aanpassing aan klimaatverandering).<sup>194</sup>

<sup>192</sup> Farhanna Yamin, Joanna Depledge, *The international Climate Change Regime. A guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge, University Press, 2004, p. 94. Roda Verheyden benadrukt dat sprake is van een specifieke verplichting om het in het Klimaatverdrag bedoelde programma te implementeren (uit te voeren). Zie Roda Verheyden, *Climate Change Damage in the International Climate Regime*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p.85. Over de naleving van deze verplichting moet worden gerapporteerd in de nationale communicatie, zie artikel 12.1 van het Klimaatverdrag. In dit onderzoek wordt niet verkend welke eventuele nadere gedachten ontwikkeld zijn of besluitvorming heeft plaatsgevonden over de inhoud en status van het klimaatprogramma door de ingestelde organen onder het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol. Het verdient aanbeveling dit aanvullend onderzoek uit te voeren, waarbij dan tevens nagegaan kan worden welke procedurele verplichtingen zoals verwoord in het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol mogelijk relevant zijn.

<sup>193</sup> Zie met name artikel 2 van Beschikking 280/2004/EG van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto, Pb L 19 februari 2004. De verplichting voor een nationaal programma was reeds opgenomen in Beschikking nr 93/389/EEG van de Raad van 24 juni 1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de gemeenschap, PB 9 juli 1993, 167/ 31; gewijzigd bij beschikking nr 1999/296 van 26 april 1999 PB L 5 mei 1999, afl. 117, p. 35. Deze beschikking is dus ingetrokken door de beschikking van 11 februari 2004.

<sup>194</sup> Vermoedelijk kan dit verschil worden verklaard vanwege de vraag wat nu precies de bevoegdheden zijn van de EU terzake adaptatie, en, als de EU bevoegd zou zijn, op welk niveau bevoegdheden zouden moeten worden uitgeoefend.

Juist de verhouding in beleidsinzet tussen mitigatie en adaptatie krijgt veel aandacht: deze twee domeinen en de te leveren respectievelijke beleidsinzet voor deze domeinen worden in de literatuur vaak in samenhang bezien.<sup>195</sup> Dit gebeurde overigens ook reeds in de advisering door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>196</sup> Bij het nadenken in Nederland over een eventuele wettelijke regeling voor de figuur van het klimaatprogramma moet op het punt van de verhouding tussen mitigatie en adaptatie een afweging worden gemaakt.

Opvallend is dat, althans volgens Yamin en Depledge, in het kader van de naleving van de verplichting een of meer klimaatprogramma's op te stellen vele partijen over zijn gegaan tot nieuwe nationale organen die de verplichting kregen om een nationaal programma op te stellen.<sup>197</sup> De Nederlandse wetgeving bevat geen bepalingen met betrekking tot de opstelling van een klimaatprogramma.<sup>198</sup> Wel is de taak en bevoegdheid tot het opstellen van een nationale inventarisatie van de broeikasgassen geregeld, namelijk in de Wet inzake de Luchtverontreiniging.<sup>199</sup>

#### ***Inspraak op het klimaatprogramma: naar een wettelijke regeling?***

Het feit dat in Nederland een wettelijke regeling ontbreekt terzake het conform internationaal en Europees recht verplichte nationale klimaatprogramma betekent dat het in juridische zin niet duidelijk is welke minister of welke ministers de taak hebben om het nationaal programma op te stellen, openbaar te maken, te implementeren, te actualiseren, en te notificeren bij de Europese Commissie. Ook is niet wettelijk geregeld of gewerkt wordt met één integraal nationaal klimaatprogramma dan wel met meerdere op elkaar aansluitende programma's. Voorts is niet geregeld welke procedure in Nederland doorlopen wordt om een programma op te stellen: welke Minister is eerst verantwoordelijk, of zijn een aantal ministers gezamenlijk verantwoordelijk? Wordt de volksvertegenwoordiging betrokken bij de opstelling van een klimaatprogramma, zo ja, hoe? Welke instanties dienen te adviseren over een dergelijk programma? Worden andere maatschappelijke groeperingen betrokken bij de opstelling ervan, wordt eerst bijvoorbeeld een concept ter inspraak aangeboden? Hoe geschiedt de openbaarmaking?

<sup>195</sup> Zie recent daarover Francesco Bosello, Carlo Carraro, Enrica de Cian, Climate policy and the optimal balance between mitigation, adaptation and unavoided damage, Climate Change Economics, vol. 1, no. 2 (2010) 71-92.

<sup>196</sup> WRR, Klimaatstrategie - tussen ambitie en realisme (rapporten aan de regering nr. 46), Den Haag, SDU 2006, zie een recensie van M. Peeters in: Tijdschrift voor Milieu en Recht, 2006, nr. 9, p. 553.

<sup>197</sup> Yamin, Depledge, a.w. p. 97. De precieze illustratie van hun stelling vergt nader onderzoek.

<sup>198</sup> Het kan, zoals hiervoor is aangegeven, ook om verschillende klimaatprogramma's gaan.

<sup>199</sup> Zie voor een beknopte beschrijving M.G.W.M. Peeters, H.D. van Asselt, Klimaatwetgeving in Nederland, Stand van zaken anno 2010, p. 25 en verder, Structurele evaluatiemilieuwetgeving, verkrijgbaar via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl).

In dit verband is mogelijk artikel 7 van het Verdrag van Aarhus relevant. Dat artikel luidt als volgt:

*Inspraak betreffende plannen, programma's en beleid  
betrekkende hebbende op het milieu*

Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6, derde, vierde en achtste lid toegepast. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. Voor zover passend spant elke Partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betrekking hebbende op het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak.

Dit artikel verplicht de verdragspartijen zoals Nederland tot het bieden van inspraakmogelijkheden aan het publiek inzake onder meer plannen en programma's.<sup>200</sup> Het artikel bevat letterlijk geen verplichting tot een nationale wettelijke regeling waarin de verplichting tot inspraak wordt geregeld.<sup>201</sup> Het ontbreken van een wettelijke regeling creëert echter onzekerheid voor het publiek over hoe de inspraak in Nederland vormgegeven wordt.<sup>202</sup> Het opstellen van een wettelijke regeling waarin de inspraak voor plannen, programma's en beleid voorkomt dat er misverstand ontstaat over de wijze waarop de inspraak (de participatie door het publiek) mogelijk zal zijn. Bovendien kan het publiek de overheid aan de wettelijke regeling houden. In die zin zou een wettelijke regeling bijdragen aan het effectueren van verplichting tot inspraak.

In EU-verband is een concretisering gegeven van de in artikel 7 Aarhus neergelegde inspraakverplichting. Dit betreft richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

<sup>200</sup> Overigens verplichten ook het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol tot het openbaar maken van de programma's. Voorts bevat artikel 12 van het Klimaatverdrag een regeling over voorlichting, vorming en bewustmaking.

<sup>201</sup> Voorts bevat het verdrag geen definitie van de termen "plan" en "programma". Hier zou nog nader onderzocht kunnen worden of inderdaad zowel mitigatie als adaptatieplannen cq. programma's onder de reikwijdte van artikel 7 vallen.

<sup>202</sup> Niet uitgezocht is in hoeverre de nakoming van artikel 7 handhaafbaar is voor een private actor. Ook is niet uitgezocht of naleving van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus tot wetgeving verplicht (zie in dit verband ook artikel 3 Aarhus Verdrag). wetgeving ter implementatie van artikel 7 het best past bij de geest van het Aarhus Verdrag, namelijk het bieden van een garantie dat de procedurele rechten beschikbaar zijn, zie artikel 1 van het Verdrag.

Deze richtlijn is echter niet van toepassing op de klimaatprogramma's zoals voorgeschreven in beschikking 280/2004/EG.<sup>203</sup> Er is evenmin een aanwijzing dat de reikwijdte daartoe zal worden uitgebreid.<sup>204</sup>

Overigens is het niet uitgesloten dat op het opstellen van een klimaatprogramma een andere Europese richtlijn van toepassing is, te weten richtlijn 2001/42/EG inzake de beoordeling voor de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Indien deze richtlijn van toepassing is, impliceert dit eveneens dat er inspraak aan het publiek moet worden geboden. Op dit moment lijkt de heersende gedachte bij de beleidsverantwoordelijken in Nederland dat deze richtlijn niet van toepassing is (bij het opstellen van het klimaatbeleid wordt immers geen strategische m.e.r.-beoordeling uitgevoerd). Niettemin zou men kunnen nagaan of deze richtlijn niet toch van toepassing is op (delen van) de naar internationaal en Europees recht verplichte klimaatprogramma's.

Indien ervan wordt uitgegaan dat er geen Europeesrechtelijke regeling is voor de wijze waarop aan het publiek inspraak moet worden geboden inzake een klimaatprogramma, zal Nederland, zijnde verdragspartij bij het Verdrag van Aarhus, een eigenstandige afweging moeten maken hoe artikel 7 Verdrag van Aarhus wordt gevolgd terzake de verplichte nationale klimaatprogramma's.<sup>205</sup>

In dit verband is relevant dat de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG) waarin aan de lidstaten de verplichting wordt opgelegd nationale actieplannen voor hernieuwbare energie op te stellen en in te dienen voor 30 juni 2010.<sup>206</sup> Deze richtlijn bevat geen verwijzing naar richtlijn 2003/35/EG. In Nederland is geen initiatief genomen om een regeling voor inspraak op het nationale actieplan voor hernieuwbare energie in deze op te stellen. Artikel 4.1a Wet milieubeheer – dat een regeling biedt voor inspraak terzake internationaalrechtelijk verplichte programma's – is niet van toepassing op de nationale klimaatprogramma's en het nationale actieplan voor hernieuwbare energie, aangezien dit artikel zich beperkt tot richtlijn 2003/35/EG.<sup>207</sup>

De richtlijn inzake broeikasgasemissiehandel (richtlijn 2003/87/EG) kent wel de verplichting tot inspraak op een plan, te weten het nationaal toewijzingsplan. Tevens is voorzien in inspraak op het nationaal toewijzingsbesluit.<sup>208</sup>

<sup>203</sup> Zie artikel 2 en de beperkte lijst in bijlage 2 van de richtlijn.

<sup>204</sup> Zie het rapport van de Europese Commissie over de mogelijke uitbreiding van richtlijn 2003/35/EG, Brussels, COM(2010)143 final, 14.4.2010.

<sup>205</sup> Daarbij zal natuurlijk ook afgewogen moeten worden in hoeverre klimaatprogramma's vallen onder de reikwijdte van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. Voor mitigatieprogramma's (terugbrengen van emissies) lijkt dat het geval te zijn.

<sup>206</sup> Zie artikel 4, tweede lid, van richtlijn 2009/28/EG.

<sup>207</sup> Hier rijst tevens de vraag hoe de twee Europeesrechtelijke verplichtingen, te weten het klimaatprogramma en het actieplan hernieuwbare energie, zich tot elkaar verhouden.

<sup>208</sup> Zie de (na 2013 niet meer relevant zijnde) artikelen 9 en 10 van de oorspronkelijke richtlijn 2003/87/EG.

Vanwege de afschaffing van het instrument van het nationale toewijzingsplan en het nationale toewijzingsbesluit verdwijnen deze inspraakmogelijkheden voor het publiek.<sup>209</sup>

Terzake adaptatie kan voorts het volgende worden overwogen. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt de overheid verplicht tot het opstellen van een adaptatieplan. De als wetsvoorstel ingediende “Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening”<sup>210</sup> heeft slechts betrekking op een (belangrijk) deel van het adaptatiebeleid. Hier ligt nog een overweging open voor de Nederlandse regering: hoe wordt adaptatie in *ruime* zin (dus bijvoorbeeld ook het omgaan met extreme hitte en koude, en het omgaan met adaptatie en natuur) ondergebracht in de wetgeving? Zoals hiervoor is aangegeven, is adaptatie een verplicht onderdeel van de op grond van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol op te stellen klimaatprogramma’s.<sup>211</sup> Op dit moment is niet wettelijk geregeld hoe de vaststelling van een of meer klimaatprogramma’s met inbegrip van adaptatie in brede zin in Nederland dient te worden vormgegeven en welke inspraak moet worden doorlopen.

Concluderend kan worden gesteld dat in de Nederlandse *wetgeving* geen voorziening is opgenomen voor inspraak op de conform het internationaal recht verplichte klimaatprogramma’s, en ook niet voor het ingevolge het Europees recht verplichte (maar qua inhoud meer beperkte) klimaatprogramma en het actieplan hernieuwbare energie. Niettemin zal artikel 7 van het Verdrag van Aarhus in acht moeten worden genomen. Een wettelijke regeling van inspraak draagt bij aan het garanderen van het in dit artikel neergelegde procedurele recht.

In Nederland is het beleidsdocument Schoon en zuinig vastgesteld. Dat beleidsdocument bevat de kern van het huidige Nederlandse klimaatbeleid met betrekking tot mitigatie; het adaptatiebeleid – dat volgend het Klimaatverdrag en het Kyoto protocol eveneens in een klimaatprogramma moet worden vervat – vormt hiervan geen onderdeel.

De juridische status van het “Schoon en zuinig” beleid lijkt zwak: er is geen enkele wettelijke regeling die dat specifiek regelt.<sup>212</sup> Zo is niet geregeld dat bij besluitvorming binnen een bepaald tijdvak met het beleidsplan rekening gehouden moet worden (overigens is niet uitgesloten dat op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot een zekere binding geoordeeld zal worden). Bovendien is niet geregeld welke inspraakregeling gevolgd moet worden. Voor toekomstige planvorming over het klimaatbeleid in Nederland zouden zowel de eisen van het Klimaatverdrag als het Kyoto Protocol, het Verdrag van Aarhus, hoofdstuk 4 Wm en de Algemene wet bestuursrecht bezien moeten worden.

<sup>209</sup> Zie de hervorming van het systeem door richtlijn 2009/29/EG.

<sup>210</sup> Kamerstukken II, nummer 32 304, controversieel verklaard na de val van Balkenende IV.

<sup>211</sup> Zie voor een interpretatie van deze verplichting Roda Verheyden, a.w., p. 86.

<sup>212</sup> Niettemin verplichten zowel het Klimaatverdrag als het Kyoto Protocol tot uitvoering van het klimaatprogramma. Als het beleid Schoon en zuinig als klimaatprogramma kan worden getypeerd, kan worden gesteld dat dit beleid dan ook moet worden geïmplementeerd (met mogelijkheid van bijstelling).

Een mogelijk (politiek) bezwaar tegen een wettelijke regeling inzake de figuur van het nationaal klimaatprogramma zou kunnen zijn dat dit een te zeer juridiserend effect zou kunnen hebben. Echter, geconstateerd moet worden dat in deze reeds sprake is van verplichtingen voor Nederland: deze verplichtingen vloeien voort uit het Klimaatverdrag, het Kyoto Protocol, het Aarhus Verdrag, en het EU-recht. Het is op dit moment niet duidelijk wat de eventuele binding zou kunnen zijn die uit het reeds internationaal en Europees verplichte programma zou kunnen voortvloeien; dat vergt een nadere analyse. Niet uitgesloten is dat de huidige programma's, juist omdat ze openbaar moeten worden gemaakt, en juist omdat het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol ook spreken over implementatie, op de een of andere wijze reeds tot een zekere binding kunnen leiden van de overheid naar private actoren.

#### 4.2.3

#### DE WET ALS INSTRUMENT VOOR HET STUREN VAN BURGERS EN BEDRIJVEN

Naast verplichtingen voor de overheid bevat de Franse en Britse klimaatwetgeving ook verplichtingen voor burgers en bedrijven. Deze zijn voor een groot deel een uitvloeisel van de Europese wetgeving. Interessant zou zijn na te gaan welke bepalingen in feite een "nationale kop" zijn op de Europese wetgeving, en of die benaderingen een aanknopingspunt bieden voor Nederland. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan de in Frankrijk aangenomen verplichting voor bedrijven en overheden van een bepaalde omvang om hun broeikasgasemissies te registreren. Ook kan gedacht worden aan het aanpakken van plastic huishoudtassen, een maatregel die in het Verenigd Koninkrijk is aangenomen. Echter, zodra nagedacht wordt over mogelijke verplichtingen voor burgers en bedrijven rijst de vraag hoe in meer fundamentele zin instrumentenkeuzes worden gemaakt. Indien het nadenken over een nieuw wettelijk instrument niet wordt geplaatst in een bredere afweging over de instrumentenkeuzes in het klimaatbeleid ontmoet men mogelijk het probleem van een versnipperd pakket aan maatregelen dat moeilijk beheersbaar is. Bovendien zou bij meer ingrijpende maatregelen die tot substantiële kosten leiden voor de geadresseerden ook aandacht nodig zijn voor de lastenverdeling over alle broeikasgasemittenten.

#### 4.3

#### INBEDDING VAN DE KLIMAATWETGEVING

Het nadenken over het inbedden van de klimaatwetgeving in het reeds bestaande omvangrijke pakket (milieu-)wetgeving is relevant ook zonder dat tot een ambitieuzer nationale klimaatwetgeving wordt overgegaan in vergelijking met hetgeen op grond van het internationaal en Europees recht verplicht is. Natuurlijk zal het nadenken over de inbedding van de supranationale verplichtingen niet los kunnen worden gezien van de op dat hoger niveau gevolgde structuren. Niettemin is er in deze veel vrijheid, aangezien Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een heel verschillend beeld laten zien, met name waar het gaat om de verplichtingen voor de overheid tot het opstellen van klimaatbeleid. Bovendien kan worden geconstateerd dat in Frankrijk sprake is van een multidimensionale aanpak gericht op duurzame ontwikkeling en milieu, waaronder klimaat, terwijl in het Verenigd Koninkrijk een meer eendimensionale benadering gericht op klimaatbescherming wordt gevolgd.

Dit uit zich onder meer in de institutionele vormgeving: Frankrijk kent een breed milieuministerie terwijl in het Verenigd Koninkrijk een ministerie specifiek voor klimaat en energie is opgericht terwijl adaptatie is ondergebracht bij het “oude” milieuministerie (Defra).

Dit uit zich ook in een verschil in de structuur van de wetgeving: in Frankrijk komen de klimaatbepalingen in principe in het omvangrijke milieuwetboek te staan, terwijl in het Verenigd Koninkrijk een specifieke Klimaatwet is aangenomen. Het Verenigd Koninkrijk kent geen milieukaderwet of milieuwetboek waarmee wordt beoogd om voor het gehele milieubeleidsveld de benodigde algemene en bijzondere voorzieningen te regelen. Van tijd tot tijd hebben wel operaties plaatsgevonden waarmee in beperkte mate integratie is bewerkstelligd. Dat komt vooral tot uitdrukking in de regelgeving betreffende de integrale benadering van de ernstige milieubelasting door industrie.<sup>213</sup> Er bestaat echter geen milieuwetboek in het Verenigd Koninkrijk, hetgeen een belangrijk verschil is met Frankrijk.

Het is overigens nog de vraag hoe een integrale beleidsbenadering van een zo complex vraagstuk als klimaatverandering adequaat vormgegeven kan worden, en hoe dat dan vervolgens verankerd kan worden in wetgeving. Het ligt voor de hand om een onderscheid te maken tussen verschillende domeinen, zoals mitigatie en adaptatie, maar als dat onderscheid wordt gemaakt moeten dwarsverbanden niet uit het oog verloren worden. In de in het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol opgenomen opdracht tot klimaatprogramma's wordt dan ook aangegeven dat de klimaatprogramma's betrekking moeten hebben op mitigatie en adaptatie, zonder dat overigens wordt aangegeven hoe de inspanningen terzake beide domeinen zich tot elkaar zouden moeten verhouden.<sup>214</sup> Mitigatie en adaptatie kunnen vervolgens eventueel worden onderverdeeld in subdomeinen.

Nederland wordt al langere tijd gekenmerkt door een streven naar integratie van milieubepalingen in een milieukaderwet, de Wet milieubeheer. Kort gezegd kan men stellen dat de Wet milieubeheer het domein is voor de integratie van milieubepalingen, Klimaatbepalingen gericht op mitigatie van broeikasgassen (waaronder – indien daarvoor gekozen wordt - een nationale reductiedoelstelling en het instrumentarium om dat uit te voeren - inclusief regels over emissiehandel door de overheid) zouden op zich in die wet ingebed kunnen worden. Opvallend is dat bij de samenvoeging van vergunningstelsels in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de in hoofdstuk 16 Wm geregelde broeikasgasvergunning niet is meegenomen. Deze heeft zijn plaats in de Wet milieubeheer behouden; tevens is de Nederlandse Emissieautoriteit bevoegd gebleven.

<sup>213</sup> Zie K. Deketelaere, R.A.J. van Gestel, P.C. Gilhuis, en M. Hertoghs en M. Peeters, Integratie vergeleken: Buitenlandse milieuwetgeving als mogelijke inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer, rapport voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, juni 2003 (titel ECWM advies: Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17, [www.ecwm.nl](http://www.ecwm.nl)) p. 88 en verder.

<sup>214</sup> Yamin, Depledge, a.w., p. 95.

De Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bieden momenteel het belangrijkste kader waar het gaat om de reductie van broeikasgasemissies (hoofdstuk 8 en de uit hoofdstuk 8 Wm naar de Wabo overgehevelde vergunning voor inrichtingen, hoofdstuk 9 en 16 en, indien het wetsvoorstel kostenverevening reductie CO<sub>2</sub> emissies glastuinbouw wordt aangenomen, eveneens hoofdstuk 15).<sup>215</sup> Er is geen beleidsnotitie bekend waarin richting wordt gegeven aan de inbedding van klimaatrelevante onderwerpen in het wettelijke kader. Ook bijvoorbeeld ter zake de voorgestelde regeling voor de CO<sub>2</sub> emissies in de glastuinbouw treft men geen fundamentele afweging aan inzake de vraag hoe de klimaatrelevante regelgeving het beste samengevoegd of afgestemd zou kunnen worden.<sup>216</sup> Wel wordt in concreto besproken welke andere regelingen uit hoofdstuk 8 en hoofdstuk 16 relevant zijn, en welke afstemming nodig is tussen de bestaande en de voorgestelde regeling.

In feite heeft Nederland de wetgeving op het vlak van milieu, water, ruimtelijke ordening, natuur, en inmiddels ook de besluitvorming over de omgevingsvergunning ondergebracht in afzonderlijke wetten. Je zou hier van domeinwetten kunnen spreken. Het ingediende wetsvoorstel “Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening”<sup>217</sup> illustreert dat in Nederland ervoor gekozen wordt om klimaatwetgeving in te bedden in bestaande wetten. Het wetsvoorstel is een adaptatiewet met een beperkte focus, namelijk alleen gericht op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, en bijvoorbeeld niet ingaand op benodigde maatregelen in zake hittegolven. Het wetsvoorstel beoogt de regeling in te passen in de Waterwet en de Wet infrastructuurfonds; er wordt dus geen afzonderlijke adaptatiewet beoogd.

Op dit moment bestaat er geen voornemen van de regering of wetgevende macht om toe te werken naar één milieuwetboek of omgevingswetboek en wordt volstaan met verschillende (domein)wetten. Ook bij de totstandbrenging van de Wabo is niet gekozen voor één groot Wetboek omgevingsrecht; daarvan is afgezien vanwege de omvang en complexiteit van de wetgevingsoperatie.<sup>218</sup> Een sectorale benadering lijkt ook beter aan te sluiten bij de huidige (niet van kritiek gespeende) Europese wetgeving.<sup>219</sup> Dat zou kunnen betekenen dat de klimaatwetgeving in brede zin verspreid over domeinen (Wm, water, energie, ruimtelijke ordening, natuur) blijft worden vormgegeven.

Bovendien speelt het probleem dat de Europese milieuwetgeving, in het bijzonder de Europese klimaatwetgeving, niet in een integraal afgestemd document vervat is. Voorts: ook al zou men kiezen voor integratie in een milieuwetboek, dan nog blijft er een ingewikkeld wetgevingsprobleem: hoe stem je de verschillende onderdelen van dat wetboek op elkaar af? In welk hoofdstuk van het wetboek breng je welke voorziening onder? Wellicht biedt een pragmatische, ad hoc

<sup>215</sup> Peeters, Van Asselt, a.w. 2010.

<sup>216</sup> Kamerstukken II, nummer 32 451, nr 3: memorie van toelichting.

<sup>217</sup> Kamerstukken II, nummer 32 304, controversieel verklaard na de val van Balkenende IV.

<sup>218</sup> Kamerstukken II, nummer 30 844 nr. 3, p. 11.

<sup>219</sup> Zie daarover R. Uylenburg en anderen, De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, in Tijdschrift voor Milieu en Recht, 2010, nummer 7, p. 418-424.

benadering, het beste maatwerk. Tegelijkertijd kan door een versnipperde inbedding gedurende langere termijn tot verlies aan overzicht leiden en daarmee de toegankelijkheid van de milieuwetgeving vergroten. Dit is een belangrijk aandachtspunt.<sup>220</sup>

#### 4.4

#### MITIGATIE EN DE TAAK VAN DECENTRALE OVERHEDEN

De inspanningsverdelingsbeschikking (406/2009/EG) vraagt in de preambule (overweging 28) de lidstaten om met de subnationale overheden samen te werken:

“Aangezien de reductieverbintenis van de Gemeenschap niet alleen opdrachten voor de centrale regering van de lidstaten inhoudt maar ook voor hun plaatselijke en regionale overheden en andere instanties en diensten die de plaatselijke en regionale belangen behartigen, moeten de lidstaten zorgen voor samenwerking tussen hun centrale en plaatselijke overheden op verschillende niveaus.”.

De Britse benadering kent een sterkere sturing van bovenaf (“top-down”) dan de Franse. In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een wettelijk vastgelegde emissiereductiedoelstelling voor de budgetperiode met het jaar 2020 en voorts een doelstelling van 80% broeikasgasemissiereductie in 2050 ten opzichte van het jaar 1990. De Franse wetgeving kent ook wel top-down doelstellingen (de 3% emissievermindering per jaar en de doelstelling van 75% voor 2050) maar lijkt sterker uit te gaan van een regionale bottom-up benadering: de regio’s moeten in (tamelijk integrale) plannen duidelijk maken waar opties liggen. Overigens is in het Verenigd Koninkrijk ook sprake van een sterke regionale benadering, namelijk daar waar Schotland als apart landsdeel inmiddels is overgegaan tot een eigen Klimaatwet met zelfs een scherpere doelstelling.

Het beeld is dus dat men in het VK sterker heeft gekozen voor een top-down benadering met emissiereductiedoelstellingen, gecombineerd met een marktconforme regulering.<sup>221</sup> In Frankrijk schakelt men de regio’s sterker in voor het ontwerpen van klimaatbeleid.

Nederland is qua omvang onvergelijkbaar met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Qua staatsinrichting is Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat en als rechtssysteem meer vergelijkbaar met Frankrijk. Op dit moment bevat de Nederlandse wetgeving geen verplichting voor provincies om een specifiek klimaatplan vast te stellen. De vraag rijst in welke mate klimaatonderwerpen meegenomen worden in de provinciale milieubeleidsplannen die opgesteld moeten worden conform artikel 4.9 Wm. Belangrijker is de vraag in hoeverre de provinciale planvorming bovendien een nuttig instrument is voor het klimaatbeleid. In dit verband zou duidelijk moeten worden wat nu eigenlijk de mogelijkheden zijn voor provincies om op dat domein beleid te voeren.

<sup>220</sup> Zie daarover eerder Peeters en Van Asselt, 2010.

<sup>221</sup> In zijn algemeenheid heeft Tony Blair een voorkeur voor targets, zie “The Tony Blair interview with Andrew Marr”, BBC 2, 1 september 2010. Tony Blair zijn termijn als premier van de regering van het Verenigd Koninkrijk eindigde medio 2007, maar hij heeft een belangrijk stempel gedrukt op de Britse klimaatbenadering.

Een analyse van dat punt zou nodig zijn vooraleer men kan besluiten in hoeverre planvorming een nuttig instrument is. Daarbij is het misschien zo dat provinciale planvorming voor het ene klimaatonderwerp, bijvoorbeeld adaptatie, eerder als een nuttige ontwikkeling wordt gezien dan provinciale planvorming op het terrein van mitigatie.

Eerst zou dus moeten worden onderzocht wat de behoefte en het potentieel is op provinciaal niveau op het terrein van het klimaatbeleid. Bovendien zijn er gemeentes die klimaatbeleid vormen en zelfs klimaatdoelstellingen stellen; ook de sturingsmogelijkheid van gemeenten zou in kaart kunnen worden gebracht voordat men zou nadenken over wettelijk verplichte planvorming.

Wellicht zou hier kunnen worden gedacht aan een actie in de geest van het in hoofdstuk 2 beschreven voorstel van Ruhl: de rijksoverheid zou aan decentrale overheden gegevens over het reductie- en adaptatiepotentieel in hun gebied kunnen vragen, waarbij de provincies, waterschappen en gemeentes op basis van hun bestaande bevoegdheden nagaan welke bijdrage zij kunnen leveren aan enerzijds de terugbrenging van emissies en anderzijds adaptatie. Tevens kan dan vanuit deze overheden worden aangegeven welke verbetering van bestaande bevoegdheden zij wenselijk zouden achten. Tevens kunnen zij in dat verband aangegeven in hoeverre er behoefte zou bestaan aan een wettelijke regeling in Nederland van de in artikel 24a EU ETS richtlijn neergelegde mogelijkheid van binnenlandse emissiereductieprojecten.

## 4.5

### ADVISING OVER DE (TE NEMEN) BINDENDE KLIMAATMAATREGELEN

In beide onderzochte landen zijn adviserende instanties ingericht: Frankrijk kent een nationaal observatorium voor klimaatverandering, de facto ondergebracht bij het milieuministerie, en het Verenigd Koninkrijk kent een meer op afstand geplaatst Climate Change Committee.

Voor Frankrijk geldt dat de klimaatadvisering aan de overheid ingebed is in de bredere aanpak van het verkrijgen van inzicht in de benodigde maatregelen: zo is milieuadvisering aan de overheid constitutioneel verankerd en daarnaast is er op grond van het milieuwetboek een specifieke raad voor duurzame ontwikkeling die toe dient te zien op de uitvoering van de Grenelle actie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen. In het Verenigd Koninkrijk is een meer geïsoleerde benadering vanwege de instelling van het Climate Change Committee: hier rijst de vraag hoe in deze aanpak het benodigde integrale denken (bijvoorbeeld de relatie met biodiversiteit) tot stand komt.

Opvallend is voorts dat het Climate Change Committee zowel belast is met advisering over de norm (de koolstofbudgetten) als met controle van de uitvoering: hier dreigt het gevaar dat de slager zijn eigen vlees keurt. In Frankrijk dient een ingestelde raad toe te zien op de uitvoering van ondermeer het in het kader van de Grenelle beweging tot stand gekomen klimaatbeleid. Dit beeld over de advisering in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is slechts oppervlakkig en verdient voor een beter begrip een verdiepende studie. Bovendien is het van

belang goed af te wegen wat het beste past bij de in Nederland reeds vormgegeven advisering aan de overheid inzake het milieubeleid.

In Nederland is nog geen klimaatwetgeving aangenomen noch zijn er aparte bepalingen over advisering inzake het klimaatbeleid. Juist bij het nadenken over het wettelijk regelen van het klimaatprogramma<sup>222</sup> zou ook de advisering over dat klimaatprogramma aandacht verdienen, waarbij bekeken kan worden in hoeverre de huidige praktijk geformaliseerd kan worden. Een aandachtspunt hierbij is hoe de controle op de uitvoering wordt vormgegeven en welke taak in deze aan een (advies-)instantie wordt gegeven. Immers, er zal moeten worden beoordeeld of het in paragraaf 2 beschreven klimaatprogramma ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, en of het beleid (het programma) bijstelling behoeft.

## 4.6

### **SANCTIES VOOR VERPLICHTINGEN VOOR DE OVERHEID**

In zowel het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zal nog duidelijk moeten worden of de in de wetgeving neergelegde klimaatambities gehaald zullen worden. De klimaatwetgeving van beide landen kenmerkt zich door het ontbreken van sanctieregimes in het bijzonder waar het gaat om de verplichtingen voor de overheid (nakomen emissieproductiebudgetten in het Verenigd Koninkrijk, en het opstellen van nationale en regionale plannen in Frankrijk).

De vraag daarbij is wat überhaupt een gepaste sanctie zou zijn indien een overheid een in de wet vastgelegde verplichting (nakomen emissiereductiebudget, nakomen planverplichting) niet nakomt. Voorts rijst de vraag of de (als zodanig tamelijk zachte) klimaatbepalingen uit Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk toch op een of andere manier via een beroep op de rechter kracht bijgezet kunnen worden. In het Verenigd Koninkrijk heeft de Climate Change Act 2008 reeds bijgedragen aan de opschorting van de besluitvorming inzake vliegveld Heathrow, terwijl in Frankrijk – misschien – het gecodificeerde voorzorgsbeginsel een rol kan spelen bij rechterlijke overwegingen. Niet uitgesloten is dat via rechtspraak toch een zekere vorm van handhaving kan plaatsvinden van de verplichtingen voor de overheid.

Het in het Verenigd Koninkrijk gekozen top-down systeem betekent dat via de budgetten een concretisering wordt gegeven van zowel het nakomen van de Europese verplichting voortvloeiend uit de inspanningsverdelingsbeschikking als het nakomen van de in aanvulling daarop strenger genomen emissiereductiepercentage: dat lijkt als zodanig een helderder systeem voor sturing en ook controle op de naleving dan het Franse systeem en past daarmee beter bij de door de EU ingeslagen weg van emissiebudgetten. Het is echter nog de vraag wat de afdwingbaarheid is van het Britse systeem.

In Frankrijk is een andere benadering gekozen: daar is in het kader van de Grenelle-beweging een breed pakket van (deels zachte) wetgeving aangenomen, waarbij overigens het voornemen bestond om de non EU ETS sector met een koolstofheffing te belasten. Dat laatste zou een harde maatregel zijn; maar juist deze harde maatregel is gesneuveld vanwege strijd met het egalité beginsel. Voorts

<sup>222</sup> Hetgeen dus meerdere klimaatprogramma's kunnen zijn.

dient de nationale overheid een mitigatie en een adaptatieplan vast te stellen, dienen regio's eveneens plannen op te stellen, en dienen bedrijven en overheden broeikasgasbalansen op te stellen (een sanctie ontbreekt).

Het zou zelfs zo kunnen zijn dat de Franse (meer participatieve en in principe ook meer versnipperd lijkende aanpak) effectiever is dan de Britse aanpak. Tegelijkertijd lijkt de Britse aanpak erg aantrekkelijk met name vanwege de besluitvorming in de vorm van periodieke koolstofbudgetten. Het ontbreken van een sanctieregime in de wettelijke regeling is echter vooral uit oogpunt van rechtszekerheid een nadeel: bij het ontbreken van sancties is het cruciaal wat de mogelijkheden zijn om in rechte de overheid toch tot nakoming te dwingen.

Niettemin moet worden opgemerkt dat een groot deel van de nationale emissiereducties reeds beheerst wordt door het Europees recht: zo zal op de nakoming van de emissieruimte voor de non EU ETS sector toezicht worden uitgeoefend door de Europese Commissie, en uiteindelijk kan door het Hof van Justitie een financiële sanctie worden opgelegd aan de in gebreke zijnde lidstaat. Het ontbreken van een sanctieregime waar het gaat om mitigatie is in dat opzicht vooral een aandachtspunt voor zover het gaat om het deel dat verder gaat dan de verplichting opgelegd in de Europese inspanningsverdelingsbeschikking. Niettemin blijft open de vraag welke sancties denkbaar zouden zijn voor opname in de nationale wetgeving indien de overheid opgelegde verplichtingen niet zou nakomen. Dit moet ook worden gezien in het licht van het politieke verantwoordingsmechanisme: in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn weliswaar geen sancties vormgegeven, niettemin is wel sprake van een verantwoordingsmechanisme via de politieke lijn en, waarschijnlijk met name in het Verenigd Koninkrijk, via adviesorganen.



## HOOFDSTUK 5 Conclusie

### 5.1

#### EEN PALET AAN MOGELIJKHEDEN

Het onderzoek naar de Franse en Britse klimaatrelevante wetgeving heeft laten zien dat beide landen een verschillende wetgevingsstrategie volgen. De Britse benadering kent een aparte Klimaatwet waarin vijfjaarlijkse emissiebudgetten zijn vormgegeven en een belangrijke adviserende rol is gegeven aan het “Climate Change Committee”. Bovendien kent deze wet de verplichting voor de overheid om een Nationaal Adaptatieplan vast te stellen. Met deze benadering worden, via de wet, belangrijke elementen van het klimaatbeleid vorm gegeven. Het opstellen en naleven van de emissiebudgetten en het opstellen en uitvoeren van het adaptatieplan is een taak voor de overheid zelf. De klimaatwetgeving is in dat opzicht dus vooral ingezet voor het *structureren* van het klimaatbeleid. De juridische consequenties van de inzet van het instrument van de wet zullen zich nog moeten uitkristalliseren.

In Frankrijk wordt een andere benadering gevolgd. In dit land is geen aparte Klimaatwet tot stand gebracht maar is niettemin uitdrukkelijk aandacht voor het tot stand brengen van wetgeving voor het klimaatprobleem. Deze aandacht vormt deel uit van een breder duurzaamheidsperspectief. De klimaatrelevante bepalingen zijn geïntegreerd in de bestaande milieuwetgeving die vervat is in een milieuwetboek. Bovendien gaat de Franse wetgever sterk uit van planvorming op decentraal niveau en verwacht zij voorts initiatieven van emittenten zelf, vanwege de verplichting dat deze hun emissies zullen moeten gaan registreren. Opvallend is de afwezigheid van sancties, maar tegelijkertijd kan de op samenwerking gerichte maatschappelijke benadering die is ingezet met de *Grenelle* een belangrijke factor zijn voor een effectief klimaatbeleid. Frankrijk heeft ook niet gekozen voor omlijnende emissiebudgetten zoals in het Verenigd Koninkrijk, maar kent wel een lange termijn doelstelling voor 2050 en een graduele doelstelling inhoudende dat jaarlijks de emissies met 3% worden teruggebracht. De afdwingbaarheid van deze wettelijke doelstelling is een uiterst onzeker punt: de 3% doelstelling lijkt van indicatieve aard te zijn.

Beide landen bieden een rijk palet aan uiteenlopende ideeën. Tegelijkertijd moet worden geconcludeerd dat er door bestudering van beide landen geen éénduidig beeld ontstaat inzake één voor de hand liggende benadering, laat staan dat op dit moment duidelijk is welke van de verschillende benaderingen als het meest efficiënt en effectief kan worden gezien.

Wel kan men in de kern zien dat in beide landen de *wet* gebruikt wordt ter structurering van het nationale klimaatbeleid: in het Verenigd Koninkrijk gebeurt dat voornamelijk via de emissiebudgetten en het nationaal adaptatieplan, en in Frankrijk via de indicatieve doelstellingen en de planvorming. Voorts zijn in beide landen, op verschillende wijze, adviesraden ingesteld.

In Nederland bestaat nog geen wettelijke regeling voor de structurering van het klimaatbeleid. Het huidige klimaatbeleid is met name vormgegeven in een buitenwettelijk plan; er zijn tot dusver geen initiatieven om bijvoorbeeld in de regeling voor het Nationaal milieubeleidsplan het klimaatbeleid expliciet te integreren of om anderszins wettelijke maatregelen aan te nemen ter structurering van het klimaatbeleid. In hoofdstuk 4 is stilgestaan bij het internationale en Europese kader en is aangegeven dat gelet op de daarbinnen tot stand gekomen bepalingen er alle aanleiding is om na te denken over nationale wetgeving ter structurering van het nationale klimaatbeleid.

In de volgende paragraaf wordt specifiek stilgestaan bij de internationale verplichting tot het vaststellen en uitvoeren van een of meer klimaatprogramma's en wordt betoogd waarom een wettelijke regeling voor de regeling daarvan zinvol zou zijn,

## 5.2

### **EEN WETTELIJKE REGELING VOOR DE FIGUUR VAN HET KLIMAATPROGRAMMA EN, IN DIENS VERLENGDE, EEN NATIONAAL EMISSIEREDUCTIEPLAN**

### 5.2.1

#### **DE FIGUUR VAN HET KLIMAATPROGRAMMA**

Nederland is op grond van de internationale klimaatverdragen verplicht een of meer *klimaatprogramma's* op te stellen, openbaar te maken, te implementeren, en te actualiseren. Deze verplichting tot klimaatprogrammering omvat zowel mitigatie en adaptatie. Daarbij moet indachtig worden gehouden dat uit het Verdrag van Aarhus de verplichting voortvloeit om aan het publiek de gelegenheid te bieden te participeren in de besluitvorming inzake een klimaatprogramma.<sup>223</sup>

In Nederland is geen wettelijke regeling beschikbaar voor de taaktoedeling en bevoegdheid voor het opstellen van op grond van het internationale recht verplichte klimaatprogramma's. Tevens is geen specifieke regeling ontworpen voor het bieden van inspraakmogelijkheden op deze programma's. Het huidige vastgestelde beleid "Schoon en zuinig" kent geen wettelijke basis. De besluitvorming over de verdeling van de inspanningen die nodig zijn ter voldoening aan de Europese inspanningsverdelingsbeschikking vindt in Nederland vooralsnog niet plaats via een wettelijk vormgegeven integraal instrument zoals een klimaatprogramma en, in het verlengde daarvan, een broeikasgasemissiereductieplan.

<sup>223</sup> Zoals eerder aangegeven is niet onderzocht wat precies onder de reikdwijde van artikel 7 Verdrag van Aarhus valt; dat is nog een nader aandachtspunt. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat met name mitigatieprogramma's en zo mogelijk ook adaptatieprogramma's onder deze reikdwijdt vallen.

## 5.2.2

NADERE MOTIEVEN VOOR EEN WETTELIJKE REGELING VOOR HET  
KLIMAATPROGRAMMA

Zonder te willen stellen dat een nationale wettelijke regeling voor een klimaatprogramma internationaal- dan wel Europeesrechtelijk verplicht is, kan worden betoogd dat een wettelijke regeling voor de figuur van het klimaatprogramma passend zou zijn bij het huidige Nederlandse stelsel van milieuwetgeving, met name gelet op de huidige regeling van het Nationaal milieubeleidsplan. Bovendien wordt met zo een wettelijke regeling duidelijk hoe invulling wordt gegeven aan de internationale verplichtingen, wie de taak heeft dat te doen, voor welke klimaatprogramma's wordt gekozen en langs welke procedure deze tot stand komen.

In de eerste plaats kent de Wet milieubeheer een opdracht tot het opstellen van een Nationaal milieubeleidsplan (Nmp). Een vastgesteld Nmp geeft – kort gezegd – richting aan de milieubesluitvorming in Nederland. Dit betekent niet dat bij de uitoefening van de relevante bevoegdheden niet mag worden afgeweken van het plan; het betekent wel dat het afwijken gemotiveerd moet zijn. Het is de vraag of een klimaatprogramma eenzelfde juridische status zou moeten krijgen als het Nmp.<sup>224</sup>

Indien een klimaatprogramma na een procedure met inspraak voor een ieder wordt vastgesteld, is het passend dat daar uitvoering aan wordt gegeven. Uitvoering van het programma is bovendien een internationaalrechtelijke verplichting. In deze context zou het zonder meer afwijken van hetgeen gesteld is in het klimaatprogramma problematisch kunnen zijn. Bij de wettelijke regeling van het klimaatprogramma zal dan ook, in deze lijn, moeten worden aangegeven hoe de implementatie en de controle op de effectuering van dat programma plaats zullen vinden, en op welke wijze tot aanpassing van het plan kan worden overgegaan.

Bij een wettelijke regeling van het klimaatprogramma kan voorts meer duidelijkheid geboden worden over de juridische consequenties van het klimaatprogramma. Het mogelijke bindende effect (of het ontbreken daarvan) kan nader geregeld worden in de specifieke wettelijke bepaling. Hoe dat precies moet is een lastig punt, dat nader aandacht behoeft, met name gelet op de relatie tussen enerzijds het klimaatprogramma en anderzijds bevoegdheden tot regulering van burgers en bedrijven. Niettemin moet worden beseft dat er, vanwege het internationale en Europese recht, in zekere zin al sprake is van een juridiserend effect. Immers, klimaatprogramma's moeten reeds worden opgesteld en uitgevoerd.

---

<sup>224</sup> Daarvoor zou eerst nog meer diepgaand naar de vraag of de huidige regeling van het Nmp daarvoor wenselijk is. Tevens zou, zoals eerder aangegeven, nader bezien moeten worden of er nadere richting is gegeven aan de in het Klimaatverdrag en het Kyoto protocol voorgeschreven klimaatprogrammering.

In de tweede plaats is op dit moment onduidelijk hoe voor het publiek inspraak op klimaatprogramma's mogelijk is. Het is passend in de geest van het Verdrag van Aarhus dat wordt nagegaan hoe het recht op participatie bij plan- en programmavorming gegarandeerd kan worden. Een wettelijke regeling voor inspraak op klimaatprogramma's biedt als zodanig een sterke garantie.<sup>225</sup>

Ten derde zou bij de vormgeving van een wettelijke regeling van het klimaatprogramma de advisering over het klimaatbeleid nader geformaliseerd kunnen worden, en in lijn kunnen worden gebracht met de overige bepalingen inzake advisering over het milieubeleid. Juist omdat het bij klimaatverandering gaat over een ingewikkeld vraagstuk met grote onzekerheden is een adequate regeling voor advisering van groot belang, ook met het oog op het bevorderen van objectief en deugdelijk advies. De negatieve aandacht rondom het IPCC en de evaluatie van het IPCC door het "Inter Academy Council" heeft geïllustreerd dat een heldere procedurele inkadering van een zo belangrijke adviestaak, inclusief aandacht voor het vermijden van belangenverstrengeling, een belangrijk aandachtspunt is.

Ten vierde zou bij een wettelijke regeling van het klimaatprogramma een harmonisering kunnen plaatsvinden: op dit moment zijn er verschillende verplichtingen voor de overheid om in het klimaatdomein plannen te maken, zoals het naar Europees recht verplichte actieplan hernieuwbare energie en het eerder genoemde klimaatprogramma zoals voorgeschreven in beschikking 280/2004/EG. Een eenduidige regeling van taak, bevoegdheid, advisering en inspraak voor beide documenten zou passend zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat in de Wet milieubeheer, en in andere wetgeving, een expliciete basis ontbreekt voor de figuur van het klimaatprogramma. Niet uitgesloten is dat de regeling voor het Nationaal milieubeleidsplan een uitkomst biedt, maar de adequaatheid van die bestaande regeling voor het opstellen van een klimaatprogramma moet nader worden doordacht. In ieder geval is het zeer de vraag of ook het "adaptatie-deel" in dat plan gevoegd kan worden. Adaptatie lijkt immers een ruimer vraagstuk dan de "bescherming van het milieu". Indien adaptatie niet wordt meegenomen – zoals momenteel in het geval is – zal over afstemming tussen het mitigatie- en adaptatiedeel nagedacht moeten worden.

<sup>225</sup> Dit neemt niet weg dat over het nut van inspraak nog een discussie kan plaatsvinden. Met name de ruime toegang voor een ieder en de wijze waarop dat inspraakrecht gebruikt wordt en daadwerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming zijn belangrijke discussiepunten. Echter, voorzover er internationaalrechtelijke minimumvereisten gelden zullen die gerespecteerd moeten worden; indien die minimumvereisten niet adequaat zouden zijn – wetenschappelijk onderzoek kan op dit punt uitgevoerd worden - noopt dit tot een discussie over aanpassing van het Verdrag.

## 5.2.3

## HET NATIONAAL EMISSIEREDUCTIEPLAN

Bij het verder doordenken wat meer precies in een klimaatprogramma zou moeten staan ontstaat de vraag hoe de toegestane emissies verdeeld kunnen worden. In het verlengde hiervan kan worden gedacht aan een specifieke bevoegdheid voor het vaststellen van een nationaal broeikasgasemissiereductieplan (of broeikasgasemissieverdelingsplan). In hoofdstuk 2 is stilgestaan bij de Europese klimaatmaatregelen en is in het bijzonder, vooral gelet op de Europese inspanningsverdelingsbeschikking, de mogelijkheid van een nationaal broeikasgasemissiereductieplan of broeikasgasemissieverdelingsplan besproken. Het is een hard gegeven dat op grond van het Europese recht voor de periode 2013-2020 een verplichting geldt voor Nederland om een bepaald emissieplafond in acht te nemen. Een dergelijk plan zou een instrument kunnen zijn waarin expliciet en op transparante wijze besluitvorming over de verdeling van de emissieruimte over de emittenten plaatsvindt. De Europeesrechtelijke lidstatelijke emissiereductieverplichting brengt met zich mee dat er een afweging gemaakt moet worden over de verdeling van de emissieruimte, inclusief het eventuele gebruik van internationale emissiehandel. Op dit moment gelden er geen specifieke bepalingen voor de nationale besluitvorming daaromtrent.

Het Verenigd Koninkrijk biedt een wettelijke regeling voor een temporele verdeling van de emissieruimte: er moeten immers vijfjaarlijkse emissiebudgetten worden vastgesteld teneinde het voor 2050 gestelde lange termijn doel te halen. Het Verenigd Koninkrijk gaat nog niet zo ver dat er sectorale emissiebudgetten worden vastgesteld op grond van een bij wet gecreëerde bevoegdheid. In Frankrijk wordt een andere koers gevolgd, waarbij onder meer eerst op regionaal niveau plannen moeten worden gemaakt en door bedrijven en overheden emissieregistraties moeten worden gemaakt.

In dit verkennende onderzoek is niet duidelijk geworden – dat was ook geen centrale vraag en zou bovendien meer onderzoek vergen – hoe groot de sturingsruimte van de lidstaten nu nog eigenlijk is, gelet op de vele Europese regelingen die van kracht zijn die ook effect hebben op de non-EU ETS sector. Het lijkt logisch dat voordat besloten wordt wat de inhoud van een klimaatprogramma en eventueel een nationaal emissieverdelingsplan zou kunnen zijn, eerst duidelijk wordt gemaakt welke sturingsruimte er precies is. Die sturingsruimte kan ook gelegen zijn in het benutten van de in artikel 193 VWEU gelegen mogelijkheid om verdergaande maatregelen te nemen.

Indien het instrument van een nationaal verdelingsplan nader wordt overwogen, zal ook aandacht moeten worden besteed aan de formulering van verdelingscriteria en verdelingsmethoden. Op EU-rechter heeft de EU-wetgever reeds gewezen op de relevantie van het gelijkheidsbeginsel in het licht van het beginsel de vervuiler betaalt. In Frankrijk is een bepaalde maatregel (een CO<sub>2</sub>-heffing) niet doorgestaan vanwege strijd met het beginsel “égalité devant les charges publiques.”. Dit toont aan dat van belang is na te denken over criteria aan de hand waarvan de emissieruimte verdeeld wordt, en op basis van welke objectieve en transparante criteria divergerende benaderingen richting diverse sectoren of groepen emittenten wordt gemaakt.

Overigens, indien géén plan wordt gemaakt maar wordt overgegaan op maatregelen richting (groepen) emittenten dan kan evengoed een discussie opduiken over bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel. Het verdient derhalve aanbeveling om ex ante na te denken over de invloed van rechtsbeginselen en de formulering van criteria voor de verdeling van de emissieruimte.

#### 5.2.4

#### NATIONALE REGELGEVING VOOR INTERNATIONALE EMISSIEHANDEL

Er is één specifiek onderwerp waarover in het onderzoek naar de Franse en Britse wetgeving geen nadere informatie is gevonden, en dat betreft de regeling van de internationale emissiehandel, inclusief de regeling van openbaarheid. Voor zover bekend is daaromtrent noch in Frankrijk, noch in het Verenigd Koninkrijk een specifieke regeling opgenomen. Wel is de optie van internationale handel een discussiepunt bij het vaststellen van de emissiebudgetten in het Verenigd Koninkrijk; via die weg komt de vraag in hoeverre van internationale emissiehandel gebruik wordt gemaakt aan de orde.

Bij het nadenken over een wettelijke regeling voor een klimaatprogramma en eventueel een nationaal emissieverdelingsplan zal het element van de internationale emissiehandel relevant zijn. Het gaat dan om de beleidsinzet voor de internationale emissiehandel en de daadwerkelijke effectuering daarvan. De bereidheid, bijvoorbeeld, van de Nederlandse regering om emissies in Nederland te compenseren met via internationale handel verkregen emissierechten is van belang voor de binnenlandse sectoren. Bovendien kan het voor het instrument van de internationale emissiehandel nodig zijn dat door een land nadere voorwaarden worden geformuleerd waaronder het van die handel gebruik wil maken, zoals de reeds in de inspanningsverdelingsbeschikking opgenomen criterium betreffende een eerlijke geografische distributie.<sup>226</sup> Dergelijke nadere voorwaarden kunnen derhalve worden uitgewerkt in het nationaal klimaatprogramma en / of een nationaal emissieverdelingsplan. In de wettelijke regeling kan worden aangegeven dat dit element uitdrukkelijk een onderdeel vormt van de besluitvorming inzake het plan of programma, waardoor dit complexe onderwerp expliciet onderdeel wordt van inspraak.

#### 5.3

#### VERDERE VERKENNING IS MOGELIJK EN ZINVOL

De verkenning naar de Franse en Britse klimaatwetgeving heeft veel inspiratie opgeleverd. Is het bijvoorbeeld ook voor de Nederlandse situatie verstandig om net als in het Verenigd Koninkrijk met een lange termijn doelstelling voor 2050 en met vijfjaarlijkse budgetten te werken? Is een apart “Climate Change Committee” een wenselijke optie? Een ander aanknopingspunt zou kunnen zijn de in Frankrijk verplicht gestelde broeikasgasemissieregistratie. Deze benadering zou kunnen bijdragen aan de door lidstaten te leveren emissierapportages. Nederland kent geen algemene regeling voor broeikasgasemissieregistratie voor alle emittenten

<sup>226</sup> Art. 5(1) van de inspanningsverdelingsbeschikking.

boven een bepaalde emissiedrempel, en zou het nut van zo een maatregel kunnen overwegen.<sup>227</sup>

Het vraagstuk van hoe de nationale klimaatgerelateerde wetgeving zou moeten luiden is in feite een nieuwe vraag, waarover nog weinig onderzoek is gedaan. De wettelijke inbedding van een klimaatprogramma, de optie van een nationaal emissieverdelingsplan, de keuze van reguleringsinstrumenten, en de vraag hoe inspraak en advies het best geregeld kan worden: dat zijn vragen die momenteel spelen. Juist op deze punten kan een rechtsvergelijkende discussie beter inzicht geven in de voor- en tegenargumenten van verschillende vormgevingsopties. Het voortzetten van rechtsvergelijkend onderzoek – zo wel in verdiepend opzicht ook wat betreft het naleven van de gestelde bepalingen in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk, als wat betreft de ontwikkelingen in andere lidstaten – lijkt dan ook zeer zinvol.

Voorts kunnen ook in de opkomende literatuur over nationale klimaatwetgeving interessante gedachten worden ontwaard. Ter illustratie wordt nog eens gewezen op het originele voorstel van Ruhl om in te zetten op de verkenning van de mogelijkheid om binnen bestaande bevoegdheden klimaatgerelateerde beslissingen te kunnen nemen.<sup>228</sup> Dergelijke ideeën leveren belangrijke inspiratie voor het nadenken over de vormgeving van de nationale klimaatwetgeving in eigen land. Het verdient dan ook aanbeveling de binnenlandse maar met name ook de buitenlandse literatuur te volgen teneinde verder inzicht te verkrijgen in de modaliteiten voor nationale klimaatwetgeving.

## 5.4

### SLOTCONCLUSIE

Nederland kent geen specifieke wetgeving die beoogt het klimaatbeleid te structureren. In de tamelijk recent tot stand gebrachte wetgeving van Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk zijn interessante bouwstenen te vinden voor het verder nadenken over de vormgeving van dergelijke wetgeving. De architectuur van beide voorbeelden verschilt echter enorm. Nederland moet een eigenstandige afweging maken welke benadering en welke bouwstenen het beste passend zijn. Die afweging is in hoge mate politiek.

Bij het nadenken over de vormgeving van nationale klimaatwetgeving in Nederland kan niet voorbij worden gegaan aan het feit dat ook in Nederland sprake is van een enorm gegroeid pakket aan omgevingswetgeving, voor een groot deel ontstaan als gevolg van regelgeving afkomstig van de EU. Het valt uit een

<sup>227</sup> Dit kan ook in het licht van artikel 5(6) Verdrag van Aarhus worden gezien. Voor de regulering van de broeikasgasuitstoot door de glastuinbouw is inmiddels een wetsvoorstel aanhangig ten gevolge waarvan broeikasgasregistraties zouden gaan plaatsvinden, zie Kamerstukken II nummer 32 451.

<sup>228</sup> Bij deze benadering moet echter de kanttekening worden gemaakt dat men mogelijk blijft roeien met de riemen die men heeft, en dus vooralsnog niet tot een fundamentele instrumentenkeuze komt. Dat zou anders zijn indien na de inventarisatie van bestaande bevoegdheden alsnog een moment wordt ingebouwd om op basis van de verkregen inzichten een fundamentele instrumentenkeuze te maken.

oogpunt van coherentie aan te bevelen om bij de totstandkoming van nieuwe Nederlandse klimaatwetgeving te bezien hoe die ingepast kan worden in het bestaande stelsel. Het huidige stelsel aan omgevingswetgeving is ingewikkeld, dat is welhaast een wijdverbreid en waarschijnlijk onvermijdelijk kenmerk van omgevingswetgeving in (ontwikkelde) landen. Er is geen noodzaak te kiezen voor een aparte Klimaatwet.

Er kan, na nadere afweging, ook gekozen worden voor inpassing van klimaatbepalingen in de bestaande omgevingswetgeving zoals de Wet milieubeheer.

De omgevingswetgeving wordt door de komst van klimaatrelevante wetgeving in feite uitgebreider en waarschijnlijk ook ingewikkelder. Als echter de besluitvorming over het klimaatbeleid niet via de wet wordt gestructureerd is zo mogelijk nog meer sprake van ondoorzichtigheid. Bovendien is er dan geen wettelijke garantie op de te volgen inspraakprocedure voor de totstandkoming van het op grond van het internationale recht verplichte klimaatprogramma. De wet kan worden gezien als een belangrijk instrument voor de structurering van het klimaatbeleid, namelijk door te regelen door wie en volgens welke procedure het klimaatbeleid tot stand moet worden gebracht. Inspraak en advisering kunnen daarbij dan eveneens wettelijke geregeld worden. Dit is in essentie in zowel Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – via verschillende modellen – tot stand gebracht. Niettemin bestaat onduidelijkheid over hoe in beide landen de wettelijke bepalingen die moeten worden nageleefd door de overheid zelf kunnen worden gehandhaafd. De juridische afdwingbaarheid van wettelijke bepalingen ter structurering van het klimaatbeleid is dan ook nog een belangrijk nader te onderzoeken onderwerp.

## Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum:

21 december 2010

Auteur(s):

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Mw. mr. N.M. van der Grijp

Secretariaat STEM

ARCADIS Nederland BV

Dhr. drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 277

Fax 026 4457 549

[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

