

# Klimaat- en energie-wetgeving: zonder visie geen transitie

Marjolein Dieperink<sup>1</sup>

**Goede wetgeving is cruciaal voor het halen van de klimaat- en energiedoelstellingen. De huidige en voorgenomen wetgeving schiet te kort, onder meer omdat het aan samenhang, onderlinge afstemming en prioritering ontbreekt. In dit essay worden de principes verkend, die bij klimaat- en energiewetgeving in acht moeten worden genomen. Wetgeving die op dergelijke principes rust, bevordert de realisatie van transitieprojecten en vergroot de kans op de realisatie van de klimaat- en energiedoelstellingen.**

## Realisatie doelstellingen vergt ‘enorme opgave’

Klimaatverandering en energietransitie behoren tot de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen van de huidige tijd. De overheid stelt in dat kader klimaat- en energiedoelstellingen, gericht op een CO<sub>2</sub>-neutrale samenleving in 2050. Volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (‘PBL’) blijft de realisatie van de doelstellingen echter ver achter bij de ambities: terwijl het wettelijke doel voor 2030 is gesteld op 49% CO<sub>2</sub>-reductie ten opzichte van 1990, komt de prognose slechts uit op 34%. Er rest voor 2030 een ‘enorme opgave’, aldus het PBL. En dan te bedenken dat de Europese Commissie recent de Europese doelstelling heeft verhoogd naar 55%. Alle zeilen moeten dus worden bijgezet om de doelstellingen voor 2030 te realiseren.

De omvang van de nationale opgave is uitgewerkt in het nationale Klimaatakkoord uit 2019. Dat akkoord wijst de transitieprojecten en maatregelen aan, die (uiterlijk) in 2030 moeten zijn gerealiseerd om de 49%-doelstelling te halen. Zo zet het Nationale Klimaatakkoord in op een ambitieuze opschaling van de hernieuwbare elektriciteitsproductie; concreet komt dat vooral neer op veel nieuwe wind- en zonprojecten. Verder moeten ruim 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen overschakelen op een duurzame, niet-aardgas gebaseerde warmtevoorziening. Daarvoor zijn duurzame warmtebronnen nodig, gebruikmakend van innovatieve technieken als aquathermie en geothermie. Voor het transport van die warmte moeten op grote schaal warmtenetten worden gerealiseerd. Hiervoor moet een nieuwe marktordering worden georganiseerd. Al met al moet er nog heel wat gebeuren om de doelstellingen voor 2030 en een CO<sub>2</sub>-neutrale samenleving in 2050 te halen.

## Urgentie van betere wetgeving

Voor de transitie naar een CO<sub>2</sub>-neutrale samenleving, bestaat niet alleen behoefte aan innovaties en financiering, maar ook aan betere wetgeving. Die behoefte aan betere wetgeving wordt onderstreept door het recente advies van de Raad van State over de eerste Klimaatnota. Met de Klimaatnota legt de Minister van Economische Zaken en Klimaat (‘EZK’) jaarlijks verantwoording af over het klimaatbeleid. In een bijlage bij die Klimaatnota is een wetgevingsprogramma opgenomen met de voorgenomen wetswijzigingen, die nodig zijn om de in het Klimaatakkoord aangewezen transitieprojecten te realiseren.

In zijn advisering over de Klimaatnota is de Raad van State uiterst kritisch over dit wetgevingsprogramma. En dat is terecht: op de keper beschouwd gaat het slechts om een overzicht van beoogde wetgeving. Samenhang, inhoudelijke afstemming en prioritering ontbreken. Gelet op de – in de woorden van het PBL – enorme opgave voor 2030, is het daarom zeer de vraag of de (toekomstige) wetgeving een voldoende solide basis zal bieden om de noodzakelijke transitieprojecten tijdig te realiseren. Daar komt bij dat waarschijnlijk nog meer projecten nodig zijn, dan die zijn opgenomen in het Klimaatakkoord. Dat komt in de eerste plaats door de verhoging van de Europese doelstelling naar 55%, voor alle lidstaten tezamen. Naar verwachting zal Europa de Nederlandse reductiedoelstelling op zo’n 52% bepalen. In de tweede plaats is het volgens de laatste inzichten onzeker of de in het nationale Klimaatakkoord aangewezen projecten resulteren in voldoende CO<sub>2</sub>-reductie.

Het gebrek aan samenhang en inhoudelijke afstemming wordt deels veroorzaakt doordat het wetgevingsprogramma voortbouwt op de huidige wetgeving. Die

# Het gebrek aan samenhang en inhoudelijke afstemming wordt deels veroorzaakt doordat het wetgevingsprogramma voortbouwt op de huidige wetgeving

wetgeving is gefragmenteerd, waardoor in de praktijk inefficiënties en belemmeringen worden ervaren; zie ook hierna onder 'Wetgeving regelt bij voorkeur één procedure bij meervoudige schaarsteverdeling'. Er zijn geen tekenen dat deze inefficiënties en belemmeringen structureel worden weggenomen door toekomstige wetgeving.

## Principes voor de klimaat- en energiewetgeving

In dit essay verken ik vier principes voor klimaat- en energiewetgeving. Het vertrekpunt daarbij is dat de wetgeving, in het licht van de enorme en urgente opgave waarvoor de samenleving staat, optimaal dient te zijn toegerust op het tijdig realiseren van de voorgestane transitieprojecten. Daarvoor zijn slagkracht, samenhang en onderlinge afstemming tussen de verschillende wetgevingstrajecten essentieel. Om tot deze slagkracht, samenhang en afstemming te komen, dienen principes voor de klimaat- en energiewetgeving te worden geformuleerd. Daarmee doel ik op de uitgangspunten, eisen en afwegingskaders die bij ieder wetgevingstraject in acht worden genomen. Deze principes zijn mede juridisch van aard.

Ik beperk mij in dit essay tot de vier in mijn ogen belangrijkste juridische principes. Bovendien ligt de focus op de publiekrechtelijke wetgeving voor transitieprojecten. Ook andere rechtsterreinen kunnen instrumenten bieden gericht op de transitie naar een CO<sub>2</sub>-neutrale samenleving; zie hierna onder 'Verbreding met privaatrechtelijke instrumenten?'.

### 1. Wetgeving moet zowel het publieke belang als private belangen dienen

Het eerste principe luidt dat wetgeving niet alleen oog dient te hebben voor het publieke belang, maar ook voor private belangen. Dit principe is in lijn met de voorstellen voor de Europese Green Deal en de Europese Klimaatwet. Hierin wordt tot uitgangspunt genomen dat zowel aanzienlijke particuliere als overheidsinvesteringen nodig zullen zijn om de doelstellingen te halen. De opgave is eenvoudigweg te groot, te kapitaalintensief en technisch te complex om alleen door de publieke sector te worden opgepakt, de juridische belemmeringen daarvoor nog daargelaten. Dit leidt ertoe dat wetgeving zowel het publieke belang als de private belangen dient te borgen. Het te dienen publieke belang staat doorgaans bij wetgeving centraal. De private belangen van de marktpartijen die de transitieprojecten realiseren en exploiteren, blijven dikwijls onderbelicht. Als wetgeving echter rekening

houdt met private belangen, vergroot dat de kans op een tijdige realisatie van transitieprojecten. Zo beschouwd, dient de borging van private belangen ook een publiek belang.

Wat betreft de private belangen wijs ik, in de eerste plaats, op het bieden van investeringszekerheid. Daartoe moet wetgeving een toekomstbestending, consistent en duidelijk juridisch kader bieden. Marktpartijen doen daarmee met de tijd steeds meer ervaring op, waardoor het vertrouwen groeit voor het doen van nieuwe (en grotere) investeringen. Zo stelt de Europese Commissie in haar strategie voor *offshore renewable energy*:

*At this time of innovation and change, a predictable long-term legal framework is key to providing certainty to all bodies involved and to mobilising investor financing. A well-regulated energy market should provide the right investment signals.'*

In de tweede plaats wijs ik op het belang van financierbaarheid. Ik doel daarmee op wetgeving die uitgaat van een evenwichtige verdeling van de projectrisico's. Te grote of oncontroleerbare projectrisico's maken dat private partijen terughoudend zijn met investeringen. De overheid heeft hierbij vooral een rol, daar waar het de projectrisico's betreft waarop de overheid (in)direct kan sturen, omdat het de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden betreft. Denk daarbij aan de tijdige beschikbaarheid van vergunningen of subsidie. In een wetgevingstraject zou ten aanzien van zulke risico's moeten worden afgewogen of mitigatie mogelijk is, zo nodig door die risico's (tijdelijk) bij de overheid te leggen. Ter illustratie wijs ik op het juridische kader voor windparken op zee. Dit juridische kader is enkele jaren geleden ingrijpend verbeterd door, onder meer, de Wet windenergie op zee. Hieraan ligt een grondige analyse van de risico's verbonden aan windprojecten op zee ten grondslag. De overheid heeft vervolgens belangrijke projectrisico's naar zich toegetrokken. Zo draagt de overheid in grote mate het vergunningsrisico en draagt staatsdeelneming TenneT het risico op een tijdige aansluiting van een windpark op het elektriciteitsnet. Pas indien de vergunningen (grotendeels) op orde zijn en een tijdige netaansluiting voldoende is verzekerd, wordt een windparklocatie getenderd. De marktpartij die de tender wint, krijgt vervolgens in een bepaald gebied een exclusief bouw- en exploitatierecht voor een vergund en op het elektriciteitsnet aangesloten windpark. Deze marktpartij draagt op haar beurt de commerciële risico's, zoals de tijdige beschikbaarheid van materiaal en personeel.

Het vernieuwde juridische kader heeft ertoe geleid dat de kostprijs voor windenergie op zee in korte tijd sterk is gereduceerd. Dat dient ook een publiek belang: windenergie op zee kan inmiddels, in Nederland, concurreren met conventionele elektriciteitsproductie. Daardoor is subsidiering uit overheidsmiddelen niet langer aan de orde.

Financierbaarheid zou bijvoorbeeld een meer nadrukkelijke rol moeten spelen in het lopende traject

Auteur

1. Mr. dr. M.A.M. Dieperink is advocaat te Amsterdam en verbonden aan de Afdeling

Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam.



Bouwopzichter © Shutterstock

voor de Wet collectieve warmtevoorziening, ook wel de Warmtewet 2.<sup>2</sup> Deze wet bevat het wettelijk kader voor de beoogde grootschalige uitrol van duurzame-warmtenetten. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat in een gebied, één partij verantwoordelijk is voor de warmteproductie, -transport en -levering. Het wetsvoorstel heeft echter, naar mijn mening, onvoldoende oog voor (een evenwichtige verdeling van) de projectrisico's. Denk daarbij aan de onzekerheid of (tijdig) voldoende warmteafnemers op het net zijn en blijven aangesloten om de investering daarin terug te verdienen. Of aan het risico dat ten tijde van het investeringsbesluit niet is geborgd dat gedurende de exploitatie voldoende duurzame warmtebronnen beschikbaar zijn. Een ander projectrisico betreft de kans op een jarenlange ontwikkelfase, die ten koste gaat van de exploitatieduur. Indien het wetsvoorstel deze risico's zou mitigeren voor private ontwikkelaars en investeerders, dient dat ook een publiek belang. Ten eerste omdat lagere (financierings)kosten leiden tot een lagere prijs voor de eindafnemer en daarmee tot een betere betaalbaarheid. En dat werkt door naar het draagvlak voor duurzame warmtenetten. Ten tweede omdat bij een betere financierbaarheid meer warmtenetprojecten worden gerealiseerd.

## 2. Wetgeving dient nieuwe vormen van PPS te regelen

Ten tweede dient in klimaat- en energiewetgeving vaker te worden gekozen voor (nieuwe vormen van) publiek-private samenwerking ('PPS'). Ingeval publiekrechtelijke regulering en handhaving niet afdoende het publieke belang kunnen

beschermen, moet eerst PPS worden onderzocht, alvorens wordt teruggevallen op publieke eigendom en projectrealisatie. Naast pragmatische redenen, bestaat hiervoor een juridische reden. Een bij wet verplichte overheidsrol (via een deelneming) kan het vrije kapitaalverkeer beperken. Dat is slechts toegelaten als daarvoor dwingende eisen van algemeen belang bestaan, de beperking geschikt is om dat algemeen belang te beschermen, en de wet proportioneel is; dus niet verder gaat dan noodzakelijk.

Zo heeft de Raad van State gesteld dat de Mijnbouwwet voor geothermieprojecten slechts kan verplichten tot financiële overheidsparticipatie als minder ingrijpende alternatieven niet toereikend zijn. In reactie op dit Raad van State-advies heeft EZK onderbouwd dat staatsdeelneming Energie Beheer Nederland ('EBN') een financieel belang in geothermieprojecten moet hebben. Alleen met zo'n risicodragende participatie zou EBN een projectportfolio kunnen opbouwen. Dat is nodig om kennis en ervaring te delen, als publieke partner te kunnen meepraten en -beslissen, en om de leercurve in geothermieprojecten te versnellen, aldus EZK.

Indachtig het belang van geothermie voor een verduurzaming van de warmtevoorziening volg ik deze argumentatie. Tegelijkertijd meen ik dat deze argumentatie nu nog te veel op zichzelf staat. Vanwege het in zichzelf publiek-private karakter van transitieprojecten moet vaker worden gekozen voor een publiek-private eigendom en projectuitvoering; in plaats van hetzij een volledig publieke eigendom en uitvoering, hetzij volledig private eigendom en uitvoering. Beide uitersten doen

**Ingeval publiekrechtelijke regulering en handhaving niet afdoende het publieke belang kunnen beschermen, moet eerst PPS worden onderzocht, alvorens wordt teruggevallen op publieke eigendom en projectrealisatie**

zich in de energiesector voor, terwijl evenzeer – op basis van de aangehaalde argumentatie ten aanzien van geothermieprojecten – voor PPS zou kunnen worden gekozen. Dit tweede principe is erop gericht dat de wetgever PPS vaker aanwijst als wijze van realisatie en exploitatie van transitieprojecten. PPS zou bijvoorbeeld bij elektriciteitsinfrastructuur- en warmtenetprojecten van meerwaarde zijn.

Zo meen ik dat het strikte uitgangspunt van 100% publieke eigendom van het elektriciteitsnet op onderdelen moet worden heroverwogen, bijvoorbeeld door meer ruimte te creëren voor private netten of publiek-private oplossingen voor netcongestie. Het privatiseringsverbod uit de Elektricitwet 1998 – en in de toekomst: de Energiewet<sup>3</sup> – behelst echter dat alle aandelen in een netbeheerder (in)direct in handen zijn van overheden. Verder regelt die wet dat de aanleg en het beheer van elektriciteitsnetten, in beginsel, een exclusieve taak is van netbeheerders. Praktisch effect hiervan is dat een privaat belang niet is toegestaan, hetgeen de pas afsnijdt voor PPS. Indachtig de voor geothermieprojecten gekozen oplossing dringt de vraag zich op of de redenen voor het privatiseringsverbod nog valide zijn. Ik zou mij bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat publieke belangen als leverings- en voorzieningszekerheid voldoende kunnen worden geborgd bij een minderheidsprivatisering in elektriciteitsnetten. Wat mij betreft zou ten minste moeten worden onderzocht of urgente, technisch complexe en kapitaalintensieve elektriciteitsinfrastructuurprojecten niet sneller en goedkoper kunnen worden gerealiseerd op basis van PPS. Daarbij benadruk ik dat de rechtmatigheid van het algehele privatiseringsverbod niet evident is. Zo is dit niet beoordeeld in de zogenoemde splitsingsprocedure over het verplicht afscheiden van de elektriciteits- en gasnetten door de voorheen geïntegreerde energiebedrijven (zie o.a. HR 26 juni 2015; ECLI:NL:HR:2015:1727; r.o. 3.5 en 4.7; en HvJ EU 22 oktober 2013, NJ 2014/21).

PPS in de vorm van publiek-private eigendom en projectuitvoering dient ook te worden overwogen bij de grootschalige uitrol van warmtenetten. Het hiervoor genoemde wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening hanteert het uitgangspunt, vooralsnog, dat warmtenetten ook in private handen kunnen zijn. In het publieke debat over het wetsvoorstel wordt echter aangedrongen op het (kunnen) verplichten tot publieke warmtenetten, al dan niet indirect door een overheidsdeelneming. In het verlengde daarvan wordt het (kunnen) splitsen van het (transport over het) publieke warmtenet en de warmtelevering voorgesteld. Het ziet ernaar uit dat het wetsvoorstel hierop wordt aangepast. Vooralsnog wordt een structurele inzet van PPS in dat kader niet overwogen. Een voordeel van PPS is dat geen splitsing tussen het warmtenet en de warmtelevering nodig is, terwijl de overheid tegelijkertijd voldoende mogelijkheden heeft om het publieke belang te borgen.

### 3. Wetgeving regelt bij voorkeur één procedure bij meervoudige schaarsteverdeling

Een derde principe is dat indien voor een transitieproject meerdere schaarsten worden verdeeld – zoals ruimte, financiering, transportcapaciteit, een exploitatierecht, etc. – dat bij voorkeur in één procedure plaatsvindt. Inherent

aan de huidige regulering van transitieprojecten is, daarentegen, dat dikwijls sprake is van meerdere, elkaar opvolgende verdelingsprocedures. Dat leidt in de praktijk tot inefficiënties en belemmeringen.

Zo'n meervoudige schaarsteverdeling is bijvoorbeeld aan de orde bij de realisatie van grootschalige wind- en zonprojecten ter uitvoering van het nationale Energieakkoord 2013. Eerst worden (omgevings)vergunningen verleend door, meestal, decentrale overheden. Vervolgens verdeelt EZK schaarse, zogenoemde SDE-subsidies. Daarna sluit de publieke netbeheerder het project aan op het net en verdeelt hij (schaarse) transportcapaciteit. Door deze gefragmenteerde schaarsteverdeling kan het tijdig realiseren van de klimaat- en energiedoelstellingen in het gedrang komen. Zo komt het voor dat een project wel de vergunningen en de SDE-subsidie verkrijgt, maar er onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar is. Dat leidt tot vertraging, hogere kosten en zelfs afstel van projecten, ondanks de investeringen in een lang voortraject. Dit is maatschappelijk onwenselijk, vooral ingeval in de eerdere verdelingsprocedures (voor de vergunningen en subsidie) een ander, bij nader inzien kansrijker project is afgefallen. Onder deze omstandigheden is het aantrekkelijker om projecten onderling tegen elkaar af te (kunnen) wegen wat betreft vergunbaarheid, beschikbare subsidies en beschikbare netcapaciteit.

Een vergelijkbare problematiek is aan de orde bij geothermieprojecten. Voor deze projecten zijn meerdere overheidstoestemmingen en andere besluiten vereist, die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Denk daarbij aan Mijnbouwwetvergunningen, omgevingsvergunningen, subsidie en, onder omstandigheden, het recht om een warmtenet te exploiteren. De gebrekkige afstemming tussen deze besluiten heeft tenminste twee nadelen. In de eerste plaats borgt de wetgeving niet dat het maatschappelijk meest wenselijke project, houder wordt van de noodzakelijke, schaarse Mijnbouwwetvergunningen. Ten tweede, ingeval geothermie wordt ingezet als duurzame warmtebron voor de gebouwde omgeving, eerbiedigt de wetgeving onvoldoende de regierol die gemeenten hebben bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. In de kern wordt dit veroorzaakt doordat dikwijls eerst een opsporingsvergunning krachtens de Mijnbouwwet wordt verleend en EZK daarvoor bevoegd gezag is. Deze opsporingsvergunning is exclusief: voor een gebied kan slechts één vergunning (in dezelfde aardlaag) gelden. Daarmee kan de houder van de Mijnbouwwetvergunning een groot voordeel hebben ten opzichte van zijn concurrenten bij het verkrijgen van het exploitatierecht voor een warmtenet, hetgeen weer een gemeentelijke bevoegdheid is.<sup>4</sup> Het zou in mijn ogen beter zijn om alle vereiste besluitvorming procedureel te integreren of coördineren, zodat de overheid op één moment een totaalafweging maakt. Op die wijze kan beter worden geborgd dat alle vereiste overheidstoestemmingen bij de meest aangewezen partij terechtkomen.

#### Noten

2. Zie: [www.internetconsultatie.nl/warmte-wet2](http://www.internetconsultatie.nl/warmte-wet2).

3. Zie: [www.internetconsultatie.nl/energie-](http://www.internetconsultatie.nl/energie-)

wet.

4. Bij dit essay is het wijzigingsvoorstel voor de Mijnbouwwet betrokken (*Kamerstukken* 35 531).



## Het zou in mijn ogen beter zijn om alle vereiste besluitvorming procedureel te integreren of te coördineren, zodat de overheid op één moment een totaalafweging maakt

### 4. Wetgeving moet ruimtelijke ordening en marktordening integreren

Het vierde principe behelst dat ruimtelijke afwegingen en marktordeningsafwegingen zo veel mogelijk worden geïntegreerd in één toetsingskader. Bij transitieprojecten lopen ruimtelijke ordening en marktordening geregeld samen. In lijn hiermee onderkent het wetsvoorstel voor de Energiewet dat het toekomstige energiesysteem ruimtelijk moet worden ingepast. Het wetsvoorstel borgt echter niet dat ruimtelijke afwegingen worden betrokken in besluitvormingsprocessen op grond van de Energiewet.

Een integratie van ruimtelijke ordening en marktordening zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden bij de verdeling van schaarse transportcapaciteit. De Elektriciteitswet 1998 schrijft daarvoor geen verdelingsprincipe voor. In de praktijk wordt schaarse transportcapaciteit verdeeld volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maakt'. Op de ruimtelijke kwaliteiten van een (zon- of wind)project wordt bij de beoordeling van een transportverzoek geen acht geslagen. De Energiewet zou dit kunnen veranderen, door bij de verdeling van schaarse transportcapaciteit voorrang te geven aan projecten die aansluiten bij het ruimtelijke beleid; bijvoorbeeld bij de zogenoemde regionale energiestrategieën of de voorkeursvolgorde voor zonprojecten, die zal worden opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie.

### Verbreiding met privaatrechtelijke instrumenten?

Tot slot werp ik de vraag op of het wetgevingsprogramma voor klimaatverandering en energietransitie niet te beperkt is. Het huidige programma ziet vooral op de publiekrechtelijke regulering van transitieprojecten, hetgeen in dit essay centraal staat. Hiernaast bevat het programma niet-projectgerelateerde normstelling om de CO<sub>2</sub>-emissie verder te beperken. Denk daarbij aan maatregelen voor het stimuleren van biobrandstoffen in het transport en de per 1 januari 2021 in werking getreden Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie.

Klimaatverandering en energietransitie beïnvloeden echter ook andere rechtsterreinen. In de eerste plaats wijs ik op de publiekrechtelijke regulering van financiële markten. Die regulering wordt vooral door een aantal Europese verordeningen bepaald, onder meer gericht op de bevordering van duurzame beleggingen. Ten tweede kan worden gedacht aan het aansprakelijkheidsrecht, bijvoorbeeld wat betreft de aansprakelijkheid van ondernemingen voor klimaat- en milieuschade. In de derde plaats zij gewezen op de verantwoording van ondernemingen voor hun prestaties op het gebied van milieu, de sociale impact en governance; ook wel de ESG-criteria. Ook op deze laatstgenoemde terreinen is wetgeving denkbaar.

In mijn ogen dient de wetgever te bezien of het wetgevingsprogramma moet worden verbreed, in het bijzonder met privaatrechtelijke instrumenten. Als de wetgever wil komen tot een samenhangend wetgevingsprogramma met slagkracht en een duidelijke prioritering, dient hij ook over de aard en omvang van het wetgevingsprogramma een weloverwogen visie te ontwikkelen.

### Zonder visie geen transitie

Voor de transitie naar een CO<sub>2</sub>-neutrale samenleving is er niet alleen behoefte aan financiering en innovaties, maar ook aan een solide juridisch kader. Daarbij is de wetgever aan zet. Momenteel ontbreekt het echter aan een overkoepelende visie op de klimaat- en energiewetgeving. Dat is problematisch: zonder solide juridisch kader komen de noodzakelijke transitieprojecten niet (tijdig) van de grond en worden de klimaat- en energiedoelstellingen niet gehaald.

In dit essay heb ik vier principes geformuleerd, om te komen tot een daadkrachtig wetgevingsprogramma 'klimaatverandering en energietransitie'. In de eerste plaats dient wetgeving niet alleen oog te hebben voor het publieke belang, maar ook voor private belangen. Denk daarbij onder meer aan investeringszekerheid en financierbaarheid. In de tweede plaats moet de wetgever nieuwe vormen van PPS ontwikkelen en wettelijk verankeren. Door transitieprojecten samen met de markt te realiseren, houdt de overheid meer grip op de realisatie van de doelstellingen, terwijl tegelijkertijd ruimte kan ontstaan voor nieuwe marktinitiatieven. In de derde plaats pleit ik ervoor dat de wetgever voorziet in één verdelingsprocedure voor alle schaarse vergunningen, financiële middelen als subsidies en andere (schaarse) overheidstoestemmingen, die nodig zijn voor een transitieproject. Bovenop deze procedurele integratie, en ten vierde, zouden toetsingskaders ook materieel moeten worden geïntegreerd, in ieder geval op het grensvlak van de marktordening en de ruimtelijke ordening. Naast deze vier principes heb ik de vraag opgeworpen of het huidige wetgevingsprogramma niet te beperkt is. Zo kan ik mij voorstellen dat het wetgevingsprogramma wordt uitgebreid met privaatrechtelijke instrumenten.

Een solide juridisch kader borgt het publieke belang en is gericht op de realisatie van de klimaat- en energiedoelstellingen. Tegelijkertijd biedt het private partijen houvast bij de noodzakelijke investeringen in transitieprojecten. Goede wetgeving is daarmee een onmisbare schakel in de transitie naar een CO<sub>2</sub>-neutrale samenleving. •