Verduurzamingsverplichtingen in het omgevingsplan. Juridische begrenzing van gemeentelijke sturing op de energietransitie in de gebouwde omgeving

Inhoudsopgave

Voorwoord v

1. Inleiding, probleemstelling en plan van aanpak

1.1 Inleiding en probleemanalyse 1
1.2 Verduurzamingsverplichtingen in het omgevingsplan 7
1.2.1 Het omgevingsplan 7
1.2.2 Het omgevingsplan als sturingsinstrument 8
1.2.3 Verplichtingen in het omgevingsplan 10
1.3 Probleemstelling 12
1.4 Relevante afbakeningen 13
1.4.1 Energietransitie 13
1.4.2 Gebouwde omgeving 15
1.5 Onderzoeksmethode 16
1.5.1 Afbakening toetsingskader 16
1.5.2 Methodologische uitgangspunten 18
1.5.2.1 Algemene methodologische uitgangspunten 18
1.5.2.2 Verantwoording rechtsvergelijking 19
1.6 Opbouw van het onderzoek en leeswijzer 21

2. Het EU-recht en energietransitie in de gebouwde omgeving

2.1 Inleiding 25
2.2 Regulering van CO_2-emissiereducties op EU-niveau 25
2.3 Energietransitie in secundair EU-recht 28
2.3.1 Inleiding 28
2.3.2 Beleid voor energie-efficiëntie 28
2.3.3 Energie-efficiëntie in secundair EU-recht 29
2.3.4 Beleid voor hernieuwbare energie 31
2.3.5 Hernieuwbare energie in secundair EU-recht 32
2.4 Uitgangspunten voor de energietransitie 36
2.5 Betekenis van secundair EU-recht voor gemeentelijke sturing 39
2.5.1 Inleiding 39
2.5.2 Positie van decentrale overheden ten opzichte van het EU-recht 40
2.5.3 Decentrale overheden en de implementatie van secundair EU-recht 41
2.5.4 Decentrale overheden en minimumharmonisatie 43
2.6 Conclusie 44

3. De regelgevende bevoegdheid voor de energietransitie in de gebouwde omgeving en het omgevingsplan

3.1	Inleiding	47
3.2	Algemene uitgangspunten voor de verordenende bevoegdheid en hun betekenis voor het omgevingsplan	48
3.2.1	Artikel 124 Grondwet	48
3.2.2	Gemeentelijke huishouding en mogelijkheid tot aanvullen	49
3.2.3	De uitgangspunten toegepast op het omgevingsplan	52
3.2.3.1	Het omgevingsplan als medebewindsbevoegdheid	52
3.2.3.2	(De-)centralisatie en de energietransitie in de gebouwde omgeving	53
3.2.3.3	Maatwerk in het omgevingsplan op grond van de Omgevingswet	58
3.2.3.4	Maatwerk en aanvullende verordenende bevoegdheid	60
3.2.4	Balans	62
3.3	Bestuurlijke afwegingsruimte met het oog op de energietransitie in de gebouwde omgeving	63
3.3.1	Inleiding	63
3.3.2	Reikwijdte en doelstelling van de Omgevingswet en bestuurlijke afwegingsruimte	63
3.3.2.1	Reikwijdte	63
3.3.2.2	Doelstelling	68
3.3.3	Beleidsinstrumenten en bestuurlijke afwegingsruimte	69
3.3.3.1	Inleiding	69
3.3.3.2	Het programma als begrenzing van bestuurlijke afwegingsruimte?	72
3.3.4	Instructieregels en bestuurlijke afwegingsruimte	73
3.3.5	Bbl en bestuurlijke afwegingsruimte	76
3.3.5.1	Inleiding	76
3.3.5.2	Reikwijdte, doelen en uitgangspunten van algemene regels in het Bbl	77
3.3.5.3	Algemene regels over energieprestaties	79
3.3.5.4	Uniformiteit en uitputtend karakter Bbl	82
3.3.5.5	Maatwerkbevoegdheden in het Bbl	83
3.3.5.6	Maatwerk ter discussie	87
3.3.5.7	Aanvullende regelgevende bevoegdheid	89
3.3.6	Bal en bestuurlijke afwegingsruimte	90
3.3.6.1	Inleiding	90
3.3.6.2	Algemene regels met het oog op energieprestaties van milieubelastende activiteiten	91
3.3.6.3	Maatwerk op grond van het Bal en aanvulling	92
3.3.6.4	Doelmatigheid van maatwerk voor de energietransitie van milieubelastende activiteiten	94
3.3.7	Gelijkwaardigheid en bestuurlijke afwegingsruimte	95
3.3.7.1	Inleiding	95
3.3.7.2	Reikwijdte en beperking van het gelijkwaardigheidsbeginsel	96
3.3.7.3	Toepassing en toetsing van gelijkwaardige maatregelen	98
3.3.8	Omgevingswaarden en bestuurlijke afwegingsruimte	102

3.3.8.1	Inleiding	102
3.3.8.2	Doelmatigheid en objectiveerbaarheid van omgevingswaarden in de energietransitie	103
3.3.9	Balans	107
3.4	De regelgevende bevoegdheid in verhouding tot energiewetgeving	108
3.4.1	Inleiding	108
3.4.2	Energiewetgeving in verhouding tot de fysieke leefomgeving	108
3.4.3	Energiewetgeving in transitie	110
3.4.4	Regelgevende bevoegdheid op grond van de Gaswet en Elektriciteitswet	112
3.4.4.1	Gaswet	112
3.4.4.2	Elektriciteitswet	115
3.4.5	Regelgevende bevoegdheid in verhouding tot de Warmtewet	118
3.4.6	Regelgevende bevoegdheid in verhouding tot de Energiewet en Wet collectieve warmtevoorziening	121
3.4.6.1	Regelgevende bevoegdheden in verhouding tot het wetsvoorstel Energiewet	121
3.4.6.2	Regelgevende bevoegdheden in verhouding tot het Wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening	122
3.4.7	Balans ten aanzien van uitgangspunten voor de regelgevende bevoegdheid in energiewetgeving	126
3.4.7.1	Inleiding	126
3.4.7.2	Gevolgen van uitsluiting van de regelgevende bevoegdheid voor gemeentelijke sturing	126
3.4.7.3	Uitgangspunten bij taken en bevoegdheden in energiewetgeving in relatie tot de fysieke leefomgeving	130
3.5	Conclusie	131
4.	**De verhouding tussen privaatrechtelijke rechtshandelingen en publiekrechtelijke bevoegdheden voor de energietransitie**	
4.1	Inleiding	135
4.2	Privaatrechtelijke sturing	136
4.2.1	Inleiding	136
4.3	De toelaatbaarheid van privaatrechtelijke kwaliteitseisen voor de energietransitie in de gebouwde omgeving in relatie tot het publiekrecht	138
4.3.1	Inleiding	138
4.3.2	De tweewegenleer en onaanvaardbare doorkruising	139
4.3.3	Art. 23.7 Omgevingswet	140
4.3.3.1	Inleiding	140
4.3.3.2	Redenen voor de totstandkoming van art. 23.7 Ow	140
4.3.3.3	Reikwijdte van art. 23.7 Ow	141
4.3.3.4	Sluit artikel 23.7 Ow ook vrijwillige afspraken uit?	145

4.3.4	Onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht	149
4.3.4.1	Inleiding	149
4.3.4.2	Toetsing aan de criteria voor onaanvaardbare doorkruising	150
4.3.4.3	Wat moet publiekrechtelijk worden geregeld?	153
4.3.5	Misbruik van bevoegdheid	156
4.3.5.1	Inleiding	156
4.3.5.2	Misbruik van bevoegdheid en de energietransitie in de gebouwde omgeving	157
4.4	Toelaatbaarheid van kostenverhaal en financiële bijdragen voor de energietransitie in de gebouwde omgeving in relatie tot het publiekrecht	158
4.4.1	Inleiding	158
4.4.2	Reikwijdte van kostenverhaal	159
4.4.2.1	Inleiding	159
4.4.2.2	Voor welke activiteiten is kostenverhaal mogelijk?	160
4.4.3	Soorten en hoogte van de kosten.	161
4.4.3.1	Aanleg van distributienetwerken	161
4.4.3.2	Wijziging van distributienetwerken	165
4.4.4	Financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen	165
4.4.4.1	Inleiding	165
4.4.4.2	Voorwaarden voor de aanwijzing van financiële bijdragen in een omgevingsplan	166
4.4.4.3	Voorwaarden voor privaatrechtelijke afspraken over financiële bijdragen	167
4.4.4.4	Financiële bijdragen aangewezen in het omgevingsplan	168
4.4.4.5	Financiële bijdragen afgesproken in een privaatrechtelijke overeenkomst	168
4.4.5	Balans	169
4.5	Conclusie	170

5. De betekenis van de democratische rechtsstaat voor verduurzamingsverplichtingen

5.1	Inleiding	175
5.1.1	Deelvraag	175
5.2	De democratische rechtsstaat	176
5.2.1	Inleiding	176
5.2.2	Door Scheltema onderscheiden beginselen	176
5.2.3	Concretisering van rechtsstatelijke beginselen	178
5.2.3.1	Inleiding	178
5.2.3.2	Een formele of responsieve rechtstaat?	178
5.3	Het rechtszekerheidsbeginsel en verduurzamingsverplichtingen	180
5.3.1	Formele rechtszekerheid: de noodzaak van een specifieke wettelijke grondslag	180
5.3.2	Materiële rechtszekerheid: bescherming van verkregen rechtsposities	183

5.4	Het specialiteitsbeginsel en verduurzamingsverplichtingen	187
5.4.1	Doelgebondenheid van belangenafweging	187
5.4.2	Welke belangen mogen een rol spelen in de belangenafweging?	188
5.5	Het gelijkheidsbeginsel en verduurzamingsverplichtingen	191
5.5.1	Inleiding	191
5.5.2	Gelijke behandeling en maatwerk	191
5.6	Het evenredigheidsbeginsel en verduurzamingsverplichtingen	193
5.6.1	Inleiding	193
5.6.2	Het evenredigheidsbeginsel in het licht van recente ontwikkelingen	193
5.6.3	Het drietrapstoets	194
5.6.4	Evenredigheid aan de hand van de drietrapstoets	196
5.6.4.1	Inleiding	196
5.6.4.2	De evenredigheid van omgevingsplannen	197
5.6.5	Balans	199
5.7	Fundamentele rechten en verduurzamingsverplichtingen	200
5.7.1	Inleiding	200
5.7.2	Het recht op eigendom op grond van art. 1 EP EVRM	200
5.7.2.1	Inleiding	200
5.7.2.2	De criteria voor regulering van eigendom op grond van artikel 1 EP EVRM	203
5.7.2.3	‘Fair balance’ en onteigening	211
5.7.3	Het recht op woning op grond van artikel 8 EVRM	212
5.7.4	Balans	217
5.8	Onevenredigheidsbeperking en -compensatie	218
5.8.1	Inleiding	218
5.8.2	Temporisering	218
5.8.2.1	Noodzaak	218
5.8.2.2	Vorm	219
5.8.2.3	Beperkingen	221
5.8.3	Compensatie voor nadelige financiële gevolgen	222
5.8.3.1	Inleiding	222
5.8.3.2	Evenredigheid en compensatie	222
5.8.3.3	Evenredigheidsbeginsel versus egalitébeginsel en het omgevingsplan	224
5.8.3.4	Subsidie	226
5.8.4	Nadeelcompensatie voor verduurzamingsverplichtingen	227
5.8.4.1	Inleiding	227
5.8.4.2	Schadebepaling	228
5.8.4.3	De abnormale last	229
5.8.4.4	Speciale last	232
5.8.5	Balans	232
5.9	Verplicht de democratische rechtstaat tot aanvullende inspanningen?	233
5.9.1	Inleiding	233
5.9.2	Participatie als beginsel?	236

5.9.3	Participatie op grond van de wet?	237
5.9.4	Normativiteit van het dienstbaarheidsbeginsel in de energietransitie	240
5.9.5	Balans	242
5.10	Conclusie	243
6.	**Uitgangspunten voor de belangenafweging voor verduurzamingsverplichtingen**	
6.1	Inleiding	247
6.2	De geschiktheid van verduurzamingsverplichtingen	248
6.2.1	Inleiding	248
6.2.2	Geschiktheid en uitvoerbaarheid	249
6.3	De noodzakelijkheid van verduurzamingsverplichtingen	254
6.3.1	Inleiding	254
6.3.2	Expliciet noodzakelijkheidsvereiste	254
6.3.3	Minder ingrijpende alternatieven	256
6.3.4	Gelijkwaardige maatregelen als alternatief?	259
6.4	De evenredigheid in concreto van verduurzamingsverplichtingen	260
6.4.1	Inleiding	260
6.4.2	Concretisering bij vaststelling omgevingsplan?	261
6.4.3	Is de normadressaat is staat om aan de norm te voldoen?	262
6.4.3.1	Inleiding	262
6.4.3.2	Privaatrechtelijke rechtsverhoudingen: huur	264
6.4.3.3	Appartementsrecht	269
6.4.3.4	Rechtsverhouding tussen eigenaar en de netbeheerder en energieleverancier	273
6.5	Financieel-economische belangen bij verduurzamingsverplichtingen	274
6.5.1	Inleiding	274
6.5.2	Kosten en baten	275
6.5.3	Emissie-eisen en stalderingsregeling veehouderijen	278
6.5.4	Aanwijzing bouwwerk als monument	280
6.5.5	De saneringsverplichtingen in de Wet bodembescherming	283
6.5.6	Stadsvernieuwing en de aanschrijvingsbevoegdheid uit de Woningwet	288
6.5.7	Asbestverbod	296
6.5.8	Label-C-verplichting kantoorgebouwen	299
6.5.9	Balans	301
6.5.9.1	Inleiding	301
6.5.9.2	Eigendomsrisico, normschending en wijzigende maatschappelijke opvattingen	301
6.5.9.3	Terugverdientijd en lastenneutraliteit	304
6.5.9.4	Naar een objectieve benadering van financieel-economische rendabiliteit?	306
6.5.9.5	Rol van remedies?	307
6.6	Conclusie	308

7. Verduurzamingsverplichtingen in het Duitse publieke bouwrecht

7.1	Inleiding	311
7.2	Opbouw van het hoofdstuk	311
7.3	De bevoegdheidsverdeling in het publieke bouwrecht	312
7.3.1	Algemene grondslagen voor bevoegdheidsverdeling	312
7.3.2	Opbouw van het publieke bouwrecht	313
7.3.3	Afbakening van wetgevende bevoegdheden	314
7.4	De gemeentelijke Selbstverwaltungsgarantie	315
7.4.1	Inleiding	315
7.4.2	De Selbstverwaltungsgarantie in het publieke bouwrecht	316
7.4.2.1	Inleiding	316
7.4.2.2	Het Bebauungsplan	317
7.4.2.3	Innenbereichssatzungen	317
7.4.2.4	Vorhaben- und Erschließungsplan	318
7.4.2.5	Bijzondere Städtebauliche Satzungen	318
7.4.3	Het Städtebaulicher Vertrag	320
7.5	Selbstverwaltungsgarantie en wetgeving federale en deelstatelijke overheden	321
7.5.1	Inleiding	321
7.5.2	De Selbstverwaltungsgarantie en energietransitie	321
7.5.3	Inleiding op de verhouding tussen Selbstverwaltungsgarantie en federale en deelstatelijke wetgevende bevoegdheden	323
7.5.4	Energiefachrecht	323
7.5.5	Bauordnungsrecht en Kommunalrecht	327
7.5.6	Bauplanungsrecht	330
7.5.6.1	Energietransitie in het Bebauungsplan	330
7.5.6.2	Energietransitie in het Städtebaulicher vertrag	333
7.5.6.3	Energietransitie in het bijzondere Städtebaurecht	334
7.5.7	Balans	340
7.6	Begrenzing van verduurzamingsverplichtingen door het Grundgesetz	342
7.6.1	Inleiding	342
7.6.2	Betekenis van grondrechten bij verduurzamingsverplichtingen	342
7.6.3	Het recht op eigendom (Art. 14 GG)	343
7.6.3.1	Algemene aspecten van het eigendomsrecht	343
7.6.3.2	Reikwijdte van art. 14 GG voor verduurzamingsverplichtingen	345
7.6.4	Het recht op gelijke behandeling (art. 3 GG)	347
7.6.5	Recht op persoonlijke vrijheid (art. 2 GG)	348
7.6.6	Het toetsingskader voor inbreuk op grondrechten	349
7.6.7	Gesetzesvorbehalt en Bestimmtheitsgebot	349
7.6.8	Verhältnismäßigkeit	350
7.6.8.1	Inleiding	350
7.6.8.2	Legitiem doel van de verplichting	352
7.6.8.3	Geschiktheid van de verplichting	353

7.6.8.4	Noodzakelijkheid van de verplichting	354
7.6.8.5	De evenredigheid van de verplichting strictu senso	356
7.6.8.6	Wirtschaftlichkeit	357
7.6.8.7	Evenredigheid en remedies	364
7.6.9	Balans	367
7.7	Conclusies	368

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1	Inleiding	373
8.2	Beantwoording van de deelvragen	374
8.2.1	Inleiding	374
8.2.2	De rol van het EU-recht bij sturing op de energietransitie	374
8.2.3	Uitgangspunten en mogelijkheden voor publiekrechtelijke sturing	375
8.2.4	Sturing in verhouding tot privaatrechtelijke rechtshandelingen	379
8.2.5	Sturing binnen rechtstatelijke begrenzing	381
8.2.6	Uitgangspunten voor belangenafweging bij verduurzamingsverplichtingen	385
8.2.7	Het Duitse rechtssysteem als spiegel voor sturing op de energietransitie	386
8.3	Beantwoording van de hoofdvraag	388
8.3.1	Inleiding	388
8.3.2	Sturing op de energietransitie in het omgevingsplan	389
8.3.3	Rechtsstatelijke begrenzingen van regelruimte voor de energietransitie	391
8.3.3.1	Grondslag en belangenafweging bij beperking van bestaande rechtsposities	391
8.3.3.2	Investeringsdwang	396
8.3.3.3	Compensatie voor verduurzamingsverplichtingen?	401
8.3.3.4	Verdergaande inspanningen in verhouding tot rechtstatelijke beginselen	403
8.3.4	Vormgeving van verduurzamingsverplichtingen in het omgevingsplan	406
8.3.4.1	Inleiding	406
8.3.4.2	Vormgeving van de samenhang tussen beleidsdoel en verplichting	406
8.3.4.3	Vormgeving van de regeling van gelijkwaardige maatregelen	407
8.3.4.4	Vormgeving van vergunningplichten in relatie tot verduurzamingsverplichtingen	409
8.3.4.5	Vormgeving van flankerende maatregelen bij verduurzamingsverplichtingen	410
8.4	Geadresseerde verduurzamingsverplichtingen en hun juridische houdbaarheid	413
8.5	Epiloog	416
8.6	Aanbevelingen	417

Literatuurlijst 423
Deutsche Zusammenfassung 457
Summary 467
Trefwoordenregister 475
Curriculum Vitae 477