

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet, de Wet windenergie op zee (in beperkte mate) en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de implementatie van een gedeelte van de derde versie van de EU-richtlijn hernieuwbare energie ('REDIII').¹ REDIII is op 20 november 2023 in werking getreden en is een herziening van Richtlijn (EU) 2018/2001, de Renewable Energy Directive ('RED').²

REDIII komt voort uit het REPowerEU Plan.³ Met REDIII streeft de Europese Unie, door een snellere uitrol van hernieuwbare energie,⁴ naar een groter aandeel hernieuwbare energie, een sterker concurrentievermogen en een grotere energieonafhankelijkheid. De directe aanleiding voor REPowerEU was de Russische inval in Oekraïne in februari 2022.

Met REDIII wordt het bindende doel voor het aandeel hernieuwbare energie verhoogd tot ten minste 42,5% in 2030 voor de Europese Unie als geheel. Bij de vorige herziening van de richtlijn duurzame energie - 'REDII' - in 2018 was dat nog 40%. De indicatieve nationale doelstelling voor Nederland is 39%. Deze doelstelling is meegenomen in de update van het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat 2021-2030 van juni 2024.⁵ Ter vergelijking: in 2024 was het aandeel hernieuwbare energie 19,8% van het totale energieverbruik in Nederland.⁶ De doelstelling is dus een verdubbeling van dat aandeel.

Met dit wetsvoorstel en een algemene maatregel van bestuur worden de artikelen geïmplementeerd uit REDIII over vergunningprocedures voor de totstandbrenging en exploitatie van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie, of projecten voor de daarvoor benodigde energie-infrastructuur (hernieuwbare-energieprojecten) (artikelen 15ter tot en met 16septies).

Met dit wetsvoorstel wordt na de uiterste implementatietermijn geïmplementeerd. Dit is medegedeeld aan de Europese Commissie en ook gemeld in de brief van 7 juni 2024 aan de Tweede Kamer.⁷

In lijn met vast kabinetsbeleid is bij dit wetsvoorstel sprake van zuivere implementatie. Met dit voorstel wordt maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die REDIII biedt, zonder nationale koppen toe te voegen.

Leeswijzer

Het algemene deel van deze memorie van toelichting (hoofdstuk I) gaat in paragraaf 2 in op de strekking van dit wetsvoorstel en de wijze van implementatie, voor zover wet- en regelgeving moet worden aangepast. Paragrafen 3 en 4 bevatten de verhouding met hoger recht, nationaal beleid en overige

¹ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

² Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking).

³ Mededeling (COM 2022/230) van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

⁴ In de richtlijn is hernieuwbare energie gedefinieerd als energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotovoltaïsche energie) en geothermische energie, osmose-energie, omgevingsenergie, getijdenenergie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogas. De richtlijn heeft betrekking op installaties voor de opwekking van hernieuwbare energie, waaronder hernieuwbare waterstof, en alles wat nodig is voor de aansluiting op het net en voor de opslag van de opgewekte energie. Onder gerelateerde infrastructuur wordt onder de richtlijn verstaan elektriciteits-, gas-, en warmtenetten of opslag die nodig zijn om hernieuwbare energie in het energiesysteem te integreren. Hernieuwbare waterstof valt onder definitie van hernieuwbare energie, zoals gesteld in aanbeveling (EU) 2024/1343, L_202401343NL.000101.fmx.xml.

⁵ *Kamerstukken II*, 2023/2024, 32813, nr. 1407.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/hernieuwbare-energie-in-nederland-2024>.

⁷ *Kamerstukken II*, 2023/24, 31239, nr. 396.

ationale wet- en regelgeving. Paragrafen 5 en volgende geven inzicht in effecten, uitvoering, adviezen en consultatie, inwerkingtreding en overgangsrecht. Hoofdstuk II bevat de artikelsgewijze toelichting. In hoofdstuk III van deze memorie van toelichting is de implementatietabel opgenomen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding, doelstellingen en noodzaak

De regering wil de mogelijkheden die de herziene richtlijn biedt voluit benutten om de energietransitie te versnellen.⁸ De Nederlandse wet- en regelgeving voor vergunningverlening is al grotendeels in lijn met de bepalingen in REDIII. Zo voldoet Nederland al grotendeels aan de maximale termijnen voor vergunningverlening in REDIII. Alleen voor specifieke⁹ bodemenergiesystemen en (doorgaans al vergunningvrije) zonnepanelen worden de maximale termijnen beperkt korter. Dit geldt ook voor de termijnen van vergunningverlening binnen versnellingsgebieden.

REDIII biedt voor hernieuwbare-energieprojecten wel iets ruimere mogelijkheden om een vergunning te krijgen. De drempel om gebruik te maken van uitzonderingen in Europese regelgeving ter bescherming van de natuur is op basis van REDIII iets lager voor hernieuwbare-energieprojecten. Voor het realiseren van de voordelen van REDIII in Nederland is het aanwijzen van een versnellingsgebied in veruit de meeste gevallen niet randvoorwaardelijk. De meerwaarde van een versnellingsgebied in Nederland is dus uitermate beperkt.

Implementatie REDIII

Het wetsvoorstel voorziet in het – voor zover nodig – aanpassen van de relevante nationale wetgeving aan REDIII. Wanneer nodig, zijn grondslagen aan bestaande wetgeving toegevoegd om artikelen (nader) uit te werken in onderliggende regelgeving.

Aan een aantal artikelen van REDIII wordt al uitvoering gegeven in bestaande wet- en regelgeving, zoals een groot deel van bepalingen in verband met de vergunningverlening, of – als het de uitvoering betreft – vigerend beleid. Een deel van de implementatie betreft ook feitelijk handelen dat geen wettelijke grondslag nodig heeft, zoals bijvoorbeeld de inventarisatie van gebieden.

REDIII raakt aan materie die sinds 1 januari 2024 grotendeels in het stelsel van de Omgevingswet is geregeld, zoals verschillende soorten omgevingsvergunningen en regels over milieubeoordelingen. Daarom landt de implementatie van REDIII grotendeels in de Omgevingswet en de bijbehorende lagere regelgeving.

2.2 Strekking van het voorstel

Versnellingsgebieden

Dit wetsvoorstel regelt de bevoegdheid tot aanwijzing op land en op zee van zogenaamde versnellingsgebieden en vergunningverlening binnen die gebieden voor hernieuwbare-energieprojecten. Het wetsvoorstel voorziet voor de versnellingsgebieden zowel in de bevoegdheid in de Omgevingswet om versnellingsgebieden aan te wijzen (artikelen 2.21 en 2.21b Omgevingswet) als de verplichting om voor een versnellingsgebied een plan vast te stellen (artikelen 3.6, 3.8, 3.9 Omgevingswet). Ook worden grondslagen toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen over de inhoud of motivering van een besluit tot aanwijzing van deze gebieden en instructieregels te stellen over plannen voor deze gebieden. Verder wordt het instrument screening geïntroduceerd.

Stroomlijnen vergunningsprocedures

Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat op een beroep tegen omgevingsvergunningen voor hernieuwbare-energieprojecten door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg uitspraak wordt gedaan. Ten slotte wordt de Minister van Klimaat en Groene Groei aangewezen als

⁸ Zoals door de Minister van Klimaat en Groene groei aan de Tweede Kamer gemeld in haar brieven van 6 oktober 2025 (*Kamerstukken II*, 2025/26, 29023, nr. 597, bijlage 'Voortgang beleid netcongestie', p. 3-4) en van 10 december 2024 (*Kamerstukken II*, 2024/25, 29826, nr. 217).

⁹ Alleen de bodemenergiesystemen met een warmtepomp met een vermogen van minder dan 50MW.

contactpunt voor hernieuwbare-energieprojecten waarbij diezelfde minister, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

2.3 Gebieden voor versnelde uitrol van hernieuwbare energie

REDIII voorziet in de mogelijkheid voor het aanwijzen van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie¹⁰, zogenaamde versnellingsgebieden¹¹. Zoals eerder door het kabinet is aangegeven, is de meerwaarde van een versnellingsgebied voor de energietransitie in Nederland uitermate beperkt.¹² Versnellingsgebieden ontsluiten de mogelijkheid dat het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de compensatie van negatieve natuureffecten als gevolg van een hernieuwbaar-energieproject op gebied van zon, wind of elektriciteitsinfrastructuur, op kosten van de initiatiefnemer. Deze compensatie kan alleen plaatsvinden wanneer alle andere mogelijkheden voor vergunningverlening zijn uitgeput en wordt voldaan aan de andere eisen die hierover zijn vastgesteld. Het is onwaarschijnlijk dat deze situatie zich in Nederland voor zal doen.

Er is binnen de zogenaamde versnellingsgebieden geen sprake van een snellere vergunningverlening. Het Nederlandse stelsel voldoet namelijk al aan de maximale termijnen voor vergunningverlening die REDIII stelt binnen een versnellingsgebied. Door het samenspel van de regels voor vergunningverlening binnen het versnellingsgebied met de milieuwetgeving, ontstaat er zelfs een risico op vertraging. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of er toegevoegde waarde is in het aanwijzen van een versnellingsgebied, gelet op de specifieke situatie van het gebied in combinatie met de kenmerken van het beoogde hernieuwbare-energieproject. Hiervoor wordt praktische informatie ter beschikking gesteld op de website van RVO¹³.

2.3.1 Inventarisatie potentiële versnellingsgebieden

Een versnellingsgebied kan alleen worden aangewezen, wanneer het onderdeel is van de gecoördineerde inventarisatie van potentiële versnellingsgebieden, ook wel 'mapping' genoemd. Hierbij worden gebieden in kaart gebracht die geschikt zijn voor nationale bijdragen aan het algemeen streefcijfer van de Europese Unie voor hernieuwbare energie voor 2030.

De inventarisatie van de betrokken gebieden in Nederland heeft inmiddels plaatsgevonden. Voor die inventarisatie is gebruik gemaakt van bestaand beleid van Rijk, provincies en gemeenten. Deze inventarisatie is ook geconsulteerd¹⁴. Er is voor gekozen de inventarisatie breed op te zetten, om het risico te verkleinen dat er potentiële versnellingsgebieden gemist worden die dan later niet als versnellingsgebied kunnen worden aangewezen. Al deze gebieden kunnen worden aangewezen als versnellingsgebied.

2.3.2 Aanwijzing versnellingsgebieden

De aanwijzing van versnellingsgebieden voor één of meer soorten hernieuwbare-energiebronnen wordt in REDIII¹⁵ gezien als onderdeel van een plan, dat tevens voorziet in regels en mitigerende maatregelen om negatieve effecten voor het milieu en de natuur van in het gebied gerealiseerde duurzame energieprojecten zoveel mogelijk te voorkomen. Een versnellingsgebied kan alleen aangewezen worden als er geen aanzienlijke milieu- of natuureffecten te verwachten zijn of als deze beperkt kunnen worden. Voor het plan is dus een milieueffectrapportage (mer) nodig, bezien in samenhang met de locatie van het aan te wijzen gebied, en wanneer relevant een passende beoordeling van effecten voor Natura 2000-gebieden en een soortenbeschermingstoets.

¹⁰ Artikel 15ter.

¹¹ De herziene richtlijn spreekt enerzijds van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en anderzijds van gebieden voor netwerk- en opslaginfastructuur voor hernieuwbare energie, ook wel infrastructuurgebieden voor hernieuwbare energie genoemd. In het wetsvoorstel zelf is bij de terminologie van REDIII aangesloten (artikel I van het voorstel; het nieuwe artikel 2.21b van de Omgevingswet spreekt van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en infrastructuurgebieden voor hernieuwbare energie).

¹² *Kamerstukken II*, 2025/26, 29023, nr. 597, bijlage 'Voortgang beleid netcongestie', p3-4.

¹³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/red-iii>.

¹⁴ https://www.internetconsultatie.nl/mapping_red3/berichten.

¹⁵ Artikel 15 quater.

Er gelden daarnaast de volgende eisen:

- Voorrang wordt gegeven aan kunstmatige en bebouwde oppervlakten.
- Geen gebieden worden aangewezen die geheel of gedeeltelijk samenvallen met Natura 2000-gebieden, andere beschermde natuurgebieden, of belangrijke trekroutes, met uitzondering van al bestaande kunstmatige en bebouwde oppervlakten in die gebieden.

Naast gebieden voor de versnelde uitrol van de opwekking van hernieuwbare energie biedt de richtlijn¹⁶ de mogelijkheid om versnellingsgebieden aan te wijzen voor de ontwikkeling van netwerk- en opslaginfrastructuur die nodig zijn om die hernieuwbare energie in het energiesysteem te integreren. Hierbij gelden de volgende afwijkende voorwaarden:

- Deze gebieden hoeven geen deel te zijn van de gecoördineerde inventarisatie. Ze moeten wel de versnellingsgebieden voor de opwekking van hernieuwbare energie ondersteunen en aanvullen. Het gaat om synergie met die gebieden; een fysieke verbinding is hierbij niet nodig.
- De gebieden voor netwerk- en opslaginfrastructuur kunnen aangewezen worden als er geen aanzienlijke milieu- of natuureffecten te verwachten zijn van de daarbinnen te realiseren netwerk- en opslagprojecten, of als deze effecten kunnen worden beperkt of gecompenseerd.
- Bij gebieden voor netwerkinfrastructuur voor hernieuwbare energie is het doorkruisen van beschermde natuur wel mogelijk als er geen redelijke alternatieven zijn. Dit biedt energie-infrastructuurprojecten in sommige gevallen een mogelijkheid tot realisatie waar die mogelijkheid voorheen niet bestond. Gebieden voor opslagprojecten mogen, net zoals de gebieden voor versnelde uitrol, niet samenvallen met een beschermd gebied.

2.3.3 Implementatie versnellingsgebieden en -plannen

Drie stappen

Met dit wetsvoorstel wordt in drie stappen binnen de systematiek van de Omgevingswet de mogelijkheid gecreëerd voor het aanwijzen van een versnellingsgebied en het verlenen van een vergunning daarbinnen:

- I. de aanwijzing van een gebied als versnellingsgebied in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de Omgevingsregeling, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen;
- II. het vaststellen van een versnellingsgebiedsplan voor de aangewezen gebieden door het bevoegd gezag, inclusief mitigerende maatregelen en het opstellen van een plan-MER en zo nodig een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets daarbij; en
- III. vergunningen voor projecten of regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening, om de mitigerende maatregelen uit het plan bindend te maken.

I. Aanwijzen door gemeente, provincie en rijk

Gemeenten, provincies en het Rijk kunnen versnellingsgebieden aanwijzen. Het uitgangspunt hierbij is opgenomen in artikel 2.3 van de Omgevingswet, dat stelt dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt.

II. Opstellen plan-MER en mitigerende maatregelen

Voor een goede milieubeoordeling op planniveau moet bij het opstellen van het plan duidelijk zijn welk soort projecten in een gebied kunnen worden uitgevoerd en wat de milieueffecten van die projecten zijn voor de omgeving en – als dit aan de orde is – wat de effecten zijn voor Natura 2000-gebieden en beschermde soorten. Na aanwijzing van het versnellingsgebied en – in samenhang daarmee – de vaststelling van het plan voor dat gebied hoeft in beginsel geen milieueffectrapportage, passende beoordeling of soortenbeschermingstoets meer te worden uitgevoerd op projectniveau. Dit zal vergen dat het plan specifiek en concreter wordt, om voldoende bescherming voor milieu en natuur te bieden (passende regels en maatregelen) en om - conform de bedoeling van de richtlijn - zoveel mogelijk zekerheid te bieden dat bij latere screening van de effecten op projectniveau onverhoopt toch aanzienlijke effecten voor milieu of natuur blijken en alsnog op projectniveau aanvullende maatregelen of een projecttoets nodig zijn. Daardoor zal de mer op planniveau ook gedetailleerder zijn dan gebruikelijk. In elk

¹⁶ Artikel 15 sexies.

geval voldoende gedetailleerd om het bevoegde gezag bij de vergunningaanvraag binnen de gestelde termijn van 30 of 45 dagen een screening (zie paragraaf 2.2.4) van de milieueffecten te laten doen. De plan-mer kan het karakter krijgen van een gecombineerd plan- en project-mer. Het zal regelmatig voorkomen dat dit niet haalbaar is, of juist tot vertraging van het proces leidt. Bijvoorbeeld omdat van de beoogde projecten in een gebied nog onvoldoende details bekend zijn, of omdat de beoordeling van verschillende varianten van een project meer tijd kost. Het bevoegd gezag moet zorgvuldig de afweging maken of een dergelijk gedetailleerde plan-mer behulpzaam is voor de doelen. Hierbij wordt opgemerkt dat het milieubegrip niet alleen natuurlijke elementen als water, lucht en bodem bevat, maar bijvoorbeeld ook cultureel erfgoed en natuur.

Voor een versnellingsgebied is dus zowel een aanwijzing van het gebied, als het vaststellen van een plan nodig. De samenhang hiertussen wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Inspraak en draagvlak

Inspraak is onderdeel van de procedure voor het aanwijzen van een versnellingsgebied en voor vergunningverlening voor concrete projecten in een gebied. De Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet voorzien in inspraakprocedures voor het aanwijzen van een gebied en het vaststellen van een plan door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bevoegde gezagen kunnen op diverse manieren het draagvlak vergroten, zoals vroegtijdige en brede participatie, transparante communicatie, of samenwerking met andere overheden en belangengroeperingen. Het stimuleren van lokale deelname aan projecten kan worden overwogen. In de Energiewet (artikel 6.2, derde lid) is vastgelegd dat provincies en gemeenten de mogelijkheid hebben om bij verordening te bepalen dat een initiatiefnemer aantoont welke inspanningen zijn verricht om mede-eigendom te bevorderen. Daarnaast is participatie al onderdeel van diverse plannen in het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën. In dit wetsvoorstel worden hier geen toevoegingen aan gedaan.

III. Vergunningverlening

Hernieuwbare-energieprojecten in versnellingsgebieden zullen in beginsel geen aanzienlijke gevolgen voor milieu en natuur hebben, als ze voldoen aan de regels en mitigerende maatregelen die zijn opgenomen in de voor die gebieden vastgestelde plannen – zo is de gedachte achter de betrokken richtlijnbeoordelingen. De mogelijke effecten van projecten binnen het gebied zijn immers betrokken bij de selectie van het versnellingsgebied en bij de definiëring van de regels en maatregelen die in het plan opgenomen worden om te voorkomen dat de projecten aanzienlijke negatieve effecten kunnen hebben. Het plan is bovendien onderworpen aan een plan-mer en zo nodig aan een passende beoordeling van de effecten voor Natura 2000-gebieden en een soortenbeschermingstoets op planniveau. Daarom worden deze projecten volgens de richtlijn¹⁷ vrijgesteld van de verplichting tot het doorlopen van een project-mer-(beoordeling) en (waar aan de orde) een passende beoordeling van effecten voor Natura 2000-gebieden en een soortenbeschermingstoets.

Voor hernieuwbare-energieprojecten binnen gebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur biedt de richtlijn ook de mogelijkheid deze vrij te stellen van de beoordelingsplichten, onder dezelfde voorwaarden.¹⁸ In lijn met het uitgangspunt maximaal gebruik te maken van de richtlijn, zonder nationale koppelen, kiest de regering ervoor de vrijstelling ook voor deze projecten te laten gelden.

De vrijstellingen van de project-mer-(beoordelings)plicht en natuurtoetsen gelden niet als het gaat om projecten die vermoedelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten hebben. Het is aan het bevoegd gezag om op basis van de door de initiatiefnemers verstrekte gegevens vast te stellen of daarvan sprake is.

2.3.4 Screening

In plaats van een project-mer-(beoordeling) en, waar dat aan de orde is, een passende beoordeling van effecten voor Natura 2000-gebieden en soortenbeschermingstoets, voert het bevoegd gezag binnen 45 of

¹⁷ Artikel 16bis, derde lid.

¹⁸ Artikel 15 sexies, tweede lid.

30 dagen¹⁹ een screening uit op projectniveau, zodra een vergunningaanvraag voor een project in een versnellingsgebied is ingediend.

Bij de screening wordt nagegaan of het project zeer waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve milieueffecten die niet eerder zijn vastgesteld of ondervangen op planniveau, of dat er aanzienlijke grensoverschrijdende effecten zijn. De projectontwikkelaar verstrekt informatie over de kenmerken van het project en hoe het voldoet aan de eisen die gesteld zijn in het plan. Het bevoegd gezag kan de aanvrager verzoeken aanvullende beschikbare informatie te verstrekken. De screening gebeurt op basis van de informatie uit de beoordelingen die hebben plaatsgevonden bij het vaststellen van het plan en de door de aanvrager verstrekte informatie. De screening is een andere beoordeling dan de mer-beoordeling. Desgevraagd is namens de Europese Commissie aangegeven dat de screening moet worden uitgevoerd zoals is beschreven in de artikelen 15sexies, derde lid, en 16bis, vierde lid, van de richtlijn en dat dit dus een andere procedure is dan de mer-beoordeling als bedoeld in de mer-richtlijn.

Na afloop van het screeningproces kan de vergunning in beginsel vanuit milieu- of natuuroogpunt worden verleend, zonder verdere toetsen of voorwaarden.

Dit geldt niet als uit de screening blijkt dat het project zeer waarschijnlijk toch leidt tot aanzienlijke onvoorziene negatieve milieueffecten, die niet kunnen worden verzacht door de maatregelen die zijn vastgesteld in het plan tot aanwijzing van het versnellingsgebied of voorgesteld door de projectontwikkelaar. Bij projecten voor de opwekking van hernieuwbare energie neemt in dat geval het bevoegd gezag een naar behoren gemotiveerd administratief besluit dat openbaar gemaakt wordt. Het project wordt dan alsnog onderworpen aan een project-mer en – als dat aan de orde is – een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets. Deze beoordelingen moeten binnen zes maanden afgerond worden, met de mogelijkheid van verlenging van die termijn op grond van buitengewone omstandigheden.

Implementatie screening

Voor de implementatie van de screening voegt het onderhavige wetsvoorstel een nieuwe afdeling (afdeling 16.4b Screening hernieuwbare-energieprojecten) aan de Omgevingswet toe. Ook voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor het bevoegde gezag om voor de screening rechten te heffen. Wanneer uit de screening blijkt dat niet zeer waarschijnlijk negatieve milieueffecten zijn te verwachten als gevolg van het project, kan een vergunning worden verleend. Indien er wel waarschijnlijk negatieve milieueffecten worden verwacht, legt het bevoegd gezag dit vast in een besluit. Uit dit besluit kan volgen dat het nodig is dat de initiatiefnemer een project-MER opstelt met het oogpunt om de milieueffecten in kaart te brengen, of een passende beoordeling van effecten voor Natura 2000-gebieden of een soortenbeschermingstoets uit te voeren. Als deze toetsen succesvol zijn doorlopen of – bij projecten voor netten of opslag en projecten voor wind- of zonne-energie – de effecten op voldoende wijze zijn gemitigeerd of gecompenseerd, kan een vergunning alsnog worden verleend.

Uitzondering voor infrastructuur-, wind- en zonprojecten

Het kan zijn dat het initiatiefnemers van projecten voor zon- wind- en infrastructuur voor elektriciteit niet lukt om binnen het project de eventuele negatieve natuureffecten te mitigeren of compenseren. Het bevoegd gezag heeft in die gevallen de mogelijkheid om een vergunning te verlenen, mits het bevoegd gezag de natuurcompensatie elders vormgeeft. De kosten voor de compensatie blijven voor rekening komen van de initiatiefnemer van het project. Het wetsvoorstel bevat in artikel 13.6a een grondslag om aan de vergunning voorschriften te verbinden over deze financiële compensatie.

2.4 Stroomlijnen vergunningsprocedures

Voor projecten binnen en buiten de twee soorten versnellingsgebieden bevat de richtlijn bepalingen over procedures voor alle relevante administratieve vergunningen voor de bouw, de repowering en de exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie. Deze procedures worden

¹⁹ De screening voor projecten gericht op installaties voor de productie van hernieuwbare energie, wordt afgerond uiterlijk 45 dagen na ontvangst van voldoende informatie die voor beoordeling van de aanvraag nodig is. Voor installaties met een elektrisch vermogen van minder dan 150kW en nieuwe aanvragen voor de repowering van elektriciteitscentrales voor hernieuwbare energie geldt een periode van 30 dagen. Voor projecten gericht op infrastructuur geldt ook een termijn van 30 dagen.

gestroomlijnd. De lidstaten moeten bijvoorbeeld maximum termijnen aanhouden voor vergunningverleningsprocedures, een contactpunt instellen dat aanvragers begeleidt bij de vergunningenprocedure, eenvoudige geschillenbeslechtsprocedures openstellen en ervoor zorgen dat de snelste gerechtelijke procedure geldt.²⁰

Termijnen vergunningverlening

Nederland voldoet al grotendeels aan de maximumtermijnen voor vergunningverlening die REDIII stelt. Alleen voor specifieke bodemenergiesystemen²¹ en (doorgaans al vergunningvrije) zonnepanelen worden de maximumtermijnen beperkt korter. Dit zal worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur.

Eenvoudige geschillenbeslechtsprocedures

Eenvoudige geschillenbeslechtsprocedures zijn geregeld met de zienswijze- of bezwaarmogelijkheid en de beroepsmogelijkheid uit de Algemene wet bestuursrecht. Om de snelste administratieve en gerechtelijke procedure die beschikbaar is van toepassing te laten zijn op hernieuwbare-energieprojecten, wordt met dit wetsvoorstel aan bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd dat tegen hernieuwbare-energieprojecten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige instantie.

Contactpunt

Voor het vereiste contactpunt wordt in het wetsvoorstel de Minister van Klimaat en Groene Groei aangewezen als contactpunt voor hernieuwbare-energieprojecten die onder de projectprocedure vallen, waarvoor het Rijk bevoegd gezag is.

Voor andere hernieuwbare-energieprojecten fungeert het bevoegd gezag als contactpunt via het Digitaal Stelsel Omgevingswet, daarin bijgestaan door het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO). Daarnaast zijn er diverse andere initiatieven, zoals bijvoorbeeld 'Energie Samen', Helpdesk Zonopwek of het Versnellingshuis Energietransitie Haven Industrieel Complex en de Vergunningenloods van de haven van Rotterdam, waar initiatiefnemers van specifieke hernieuwbare-energieprojecten terecht kunnen voor ondersteuning bij de procedure voor vergunningverlening.

3. Verhouding tot hoger recht

In het kader van de Europese Green Deal die is vastgelegd in de mededeling van de Commissie van 11 december 2019 ("de Europese Green Deal") is in Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad²² de doelstelling vastgesteld de Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken, alsook de tussentijdse doelstelling de netto-broeikasgasemissies uiterlijk in 2030 met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van de niveaus van 1990.

Hernieuwbare energie speelt een fundamentele rol bij de verwezenlijking van deze doelstellingen, aangezien de energiesector verantwoordelijk is voor meer dan 75% van de totale broeikasgasemissies in de Unie. Via een vermindering van die broeikasgasemissies kan hernieuwbare energie ook een bijdrage leveren aan de aanpak van uitdagingen op het gebied van milieu, zoals verlies van biodiversiteit, en aan het terugdringen van de verontreiniging in overeenstemming met de doelstellingen van het EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul".

De doelstelling van de Unie met betrekking tot klimaatneutraliteit in 2050 vereist een rechtvaardige energietransitie alsook een toename in energie-efficiëntie en een aanzienlijk groter aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in een geïntegreerd energiesysteem. De herziene richtlijn hernieuwbare energie heeft het algemeen streefcijfer voor de Unie voor het aandeel hernieuwbare energie verhoogd voor 2030, namelijk 42,5%.

²⁰ Artikel 16.

²¹ Alleen de bodemenergiesystemen met een warmtepomp met een vermogen van minder dan 50 MW.

²² Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet")

De onderhavige richtlijn hernieuwbare energie die – voor zover nodig – met dit wetsvoorstel voor de versnellingsonderdelen wordt geïmplementeerd, maakt een aantal uitzonderingen mogelijk op de volgende richtlijnen:

*Habitatrichtlijn*²³ (uitzondering voor projecten gerelateerd aan energie uit hernieuwbare bronnen) en *Vogelrichtlijn*²⁴

De Habitatrichtlijn vormt samen met de Vogelrichtlijn het wettelijke kader waarmee de Europese Unie invulling geeft aan de ambitie om biodiversiteit te beschermen en te herstellen. Het doel van de Habitatrichtlijn is het beschermen van soorten en habitats (habitattypen en leefgebieden van soorten). Dat gebeurt door het bieden van specifieke bescherming voor aangewezen natuurgebieden die tezamen een netwerk vormen van gebieden van Europees belang, het Natura 2000-netwerk, én door het beschermen van exemplaren van specifieke soorten door bepaalde schadelijke handelingen te verbieden, tenzij is voldaan aan daarvoor vastgestelde strikte kaders. De soortenbeschermingsbepalingen gelden ook buiten Natura 2000-gebieden.

De Vogelrichtlijn ziet op het beschermen van alle van nature in het wild voorkomende vogelsoorten en van leefgebieden voor vogels en gebieden die van bijzonder belang zijn voor trekvogels (broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones). De Habitatrichtlijn ziet op het beschermen van andere diersoorten en plantensoorten van communautair belang, en ook van leefgebieden van die soorten en habitattypen. De doelstelling van beide richtlijnen tezamen is het behoud en het verbeteren van de biodiversiteit en – kort gezegd²⁵ – het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken soorten en hun leefgebieden.

Met het oog daarop is in een strikt beschermingsregime voorzien voor natuurgebieden van communautair belang, de genoemde Natura 2000-gebieden (artikel 4 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 3 tot en met 7 van de Habitatrichtlijn). De Habitatrichtlijn voorziet in artikel 6, derde lid, in een specifieke toetsing van plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden. Tot de Natura 2000-gebieden behoren niet alleen de speciale beschermingszones voor habitattypen en leefgebieden die onder de reikwijdte van artikel 4 van de Habitatrichtlijn vallen, maar ook de speciale beschermingszones voor vogels als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn (zie de artikelen 3 en 7 van de Habitatrichtlijn).

Op dit moment kan geen vergunning worden afgegeven voor hernieuwbare-energieprojecten waarvan niet kan worden uitgesloten dat die leiden tot het in gevaar brengen van het duurzaam voortbestaan van een populatie van een beschermde soort, en niet kan worden aangetoond dat er geen minder schadelijke alternatieven zijn. Als gevolg van REDIII wordt de vergunningverlening op dit onderdeel iets soepeler. Een hernieuwbaar energieproject kan een vergunning krijgen wanneer voorafgaand aan de activiteit passende mitigerende maatregelen worden genomen die het doden of verstoren van beschermde soorten zo veel als redelijkerwijs mogelijk voorkomen, ook wanneer het project leidt tot doding of verstoring waarvan niet volledig kan worden uitgesloten dat er negatieve effecten zijn op de staat van instandhouding. De soortenbeschermingsbepalingen vereisen overigens niet alleen passieve bescherming (verboden handelingen), maar ook actieve maatregelen om soorten op peil te houden en in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

*Kaderrichtlijn water*²⁶ (uitzondering voor hernieuwbare energie-installaties)

Op grond van artikel 15quater, eerste lid, onderdeel b, van REDIII moeten de bevoegde autoriteiten passende maatregelen vaststellen voor de versnellingsgebieden om de negatieve effecten die zich kunnen voordoen te voorkomen of, als dit niet mogelijk is, aanzienlijk te verminderen. Als sprake is van mogelijke negatieve effecten, moeten zij erop toezien dat er tijdig en op evenredige wijze passende mitigerende

²³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

²⁴ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

²⁵ De formulering van artikel 2 van de Vogelrichtlijn is genuanceerder.

²⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

maatregelen worden genomen, als dat van toepassing is. Dat geldt ook voor effecten voor de waterkwaliteit. De bevoegde autoriteiten, moeten om ervoor te zorgen dat verslechtering van de waterkwaliteit wordt voorkomen en een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel wordt bereikt, in overeenstemming met artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onder i), van de Kaderrichtlijn water.

Artikel 4, zevende lid, van de Kaderrichtlijn water biedt de mogelijkheid om af te wijken van die richtlijn als de verslechtering het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling. REDIII regelt in artikel 16septies dat de uitzondering van artikel 4, zevende lid, van de Kaderrichtlijn water ook van toepassing is op hernieuwbare-energieprojecten.

Kaderrichtlijn mariene strategie²⁷ (uitzondering voor maatregelen van dwingend openbaar belang)

De Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) verplicht lidstaten tot het vaststellen van een mariene strategie voor het eigen zeegebied. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu, waarbij ook het duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd. De lidstaten moeten volgens artikel 13 maatregelen treffen om in hun mariene wateren een goede milieutoestand, zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 9, eerste lid, te bereiken of te behouden. Op grond van artikel 14 kan een lidstaat gevallen aanwijzen waar de milieudoelen of de goede milieutoestand niet in alle opzichten kunnen worden bereikt, waaronder wijzigingen of veranderingen in de fysische kenmerken van mariene wateren veroorzaakt door maatregelen die werden genomen om redenen van dwingend openbaar belang die zwaarder wegen dan de negatieve milieueffecten, inclusief grensoverschrijdende effecten. Dit beschrijft de lidstaat in het programma van maatregelen KRM.

Mer-richtlijn²⁸ (uitzondering voor projecten in aangewezen versnellingsgebieden)

Als voor aangewezen gebieden een plan-mer is uitgevoerd, geldt voor projecten binnen deze gebieden in beginsel onder meer geen mer-(beoordelings)plicht op projectniveau, mits wordt voldaan aan de regels en maatregelen die bij of krachtens het plan zijn gesteld. Uit een screening op projectniveau moet blijken of het project toch leidt tot aanzienlijke onvoorziene negatieve milieueffecten die niet kunnen worden gemitigeerd of gecompenseerd. Als dat het geval is, moet – behoudens de in REDIII geregelde uitzonderingen voor opslag en infrastructuur voor duurzame energie en voor zonne- en windenergie – alsnog een mer op projectniveau worden uitgevoerd (artikelen 15sexies, vierde lid, en 16bis, vijfde lid, van REDIII). Het wetsvoorstel voegt bepalingen toe in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet om deze screening te regelen.

Verordening governance van de energie-unie²⁹

Deze Verordening governance van de energie-unie sluit zich aan bij het streefcijfer van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (aandeel hernieuwbare energie 42,5% in 2030) en verplicht de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen op te stellen. Zoals vastgelegd in de Klimaatwet moet de Klimaat- en Energie Verkenning (KEV) eenmaal per jaar verslag doen van het gevoerde klimaat- en energiebeleid en de verwachte effecten daarvan. De KEV biedt hiermee een onderbouwing voor de noodzaak van het gevoerde beleid en toont dat alle hernieuwbare-energieprojecten noodzakelijk zijn om het streefcijfer te halen.

Overige relaties met internationale verplichtingen

Verdrag van Espoo³⁰

²⁷ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164).

²⁸ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26).

²⁹ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PbEU 2018, L 328).

³⁰ Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25-02-1991, (Trb. 1991, 104)

In het verdrag van Espoo is geregeld dat bij een project-mer of plan-mer van een project met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen in een ander land, het publiek en de autoriteiten in dat andere land op gelijkwaardige wijze kunnen deelnemen aan de mer-procedure als de burgers en organisaties in het land waar het project plaatsvindt. Om die reden geldt de vrijstelling van de mer-(beoordelings)plicht niet voor hernieuwbare-energieprojecten die mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten hebben. Bij de screening wordt onderzocht of een project mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft.

Biodiversiteitsverdrag³¹

In het Biodiversiteitsverdrag 2030 is geregeld dat de directe en indirecte oorzaken van het biodiversiteitsverlies en een tanende natuur moeten worden aangepakt. Duurzame en hernieuwbare energiebronnen zijn volgens de Europese Commissie essentieel in de strijd tegen klimaatverandering en biodiversiteitsverlies.

Hernieuwbare energie kan een bijdrage leveren aan de aanpak van uitdagingen op het gebied van milieu, zoals verlies van biodiversiteit. De groene transitie naar een op hernieuwbare energie gebaseerde economie zal helpen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van Besluit (EU) 2022/591 van het Europees Parlement en de Raad dat ook tot doel heeft de toestand van het milieu te beschermen, te herstellen en te verbeteren, onder meer door het biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen en terug te draaien.³²

Kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning³³

De Kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning stelt een kader vast voor maritieme ruimtelijke planning, dat erop gericht is de duurzame groei van maritieme economieën, de duurzame ontwikkeling van mariene gebieden en het duurzame gebruik van natuurlijke mariene hulpbronnen te bevorderen. Dit kader voorziet in de vaststelling en uitvoering door de lidstaten van maritieme ruimtelijke planning, om bij te dragen aan de doelstellingen van de kaderrichtlijn, waarbij rekening wordt gehouden met de wisselwerking tussen land en zee en betere grensoverschrijdende samenwerking. Deze ruimtelijke planning kan een rol spelen bij het inventariseren van potentiële versnellingsgebieden ('mapping') op zee.

Natuurherstelverordening³⁴

De Natuurherstelverordening (de NHV) heeft tot doel: een langdurig en duurzaam herstel van biodiverse en veerkrachtige ecosystemen in de EU, zowel op land als zee, door herstel van aangetaste ecosystemen, habitattypen en soorten.

De NHV bevat een kader die lidstaten verplicht doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen te nemen die: tegen 2030 ten minste 20% van het land- en zeeoppervlak van en tegen 2050 alle ecosystemen van de Unie bestrijkt, niet in alleen in de bestaande Natura 2000-gebieden maar ook daarbuiten.

Voor energie uit hernieuwbare bronnen is in artikel 6, eerste lid, van de NHV bepaald dat voor de toepassing van de afwijkingen van de verplichtingen tot voortdurende verbetering en niet-verslechtering buiten Natura 2000 vallende gebieden uit hoofde van deze verordening installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen, de aansluiting ervan op het net, het bijbehorende net zelf en opslagvoorzieningen, door de lidstaten moeten worden geacht van groot openbaar belang te zijn. De lidstaten kunnen voor de toepassing van die afwijkingen hernieuwbare-energieprojecten vrijstellen van de verplichting dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, mits de projecten voorwerp zijn geweest van een strategische

³¹ Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD), Rio de Janeiro, 05-06-1992, EEG/93/626.

³² Besluit (EU) 2022/591 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende een algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2030.

³³ Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU 2014, L 257).

³⁴ Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869 (PbEU 2024, L 2024/1991, 29.7.2024)

milieubeoordeling of een milieueffectbeoordeling. Door dergelijke installaties als van groot openbaar belang te beschouwen en, in voorkomend geval, het vereiste om minder schadelijke alternatieve oplossingen te beoordelen, te beperken, zou voor dergelijke projecten een vereenvoudigde beoordeling (screening) kunnen worden verricht ten aanzien van de afwijkingen van de beoordeling van groot openbaar belang uit hoofde van deze verordening.

*Werelderfgoedverdrag*³⁵

Het Werelderfgoedverdrag verplicht tot het waarborgen van identificatie, bescherming, behoud, toegankelijk maken en overdragen aan komende generaties van werelderfgoed. Het streven is om het werelderfgoed een maatschappelijke functie te geven en de bescherming van het werelderfgoed te integreren in de ruimtelijke ordening. Activiteiten die van invloed kunnen zijn op de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed moeten vroegtijdig worden gemeld. Aantasting van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed moet worden voorkomen.

De verdragsverplichtingen gelden ook voor hernieuwbare-energieprojecten als bedoeld in de richtlijn. De richtlijn maakt geen uitzonderingen mogelijk op de verplichtingen uit het Werelderfgoedverdrag. De verplichting om voor hernieuwbare-energieprojecten binnen Werelderfgoedgebieden op projectniveau een effectrapportage (Heritage Impact Assessment, HIA) op te stellen, blijft dus onverkort van kracht. Zonder een dergelijke concrete effectbeoordeling kunnen de verdragsverplichtingen niet worden geborgd. Een HIA komt niet in de plaats van, maar is aanvullend op een milieueffectrapportage.

*Verdrag van Valletta*³⁶

Het doel van het verdrag van Valletta van de Raad van Europa is de bescherming van het archeologische erfgoed als bron van het Europese gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Het verdrag verplicht onder meer tot de conservering en instandhouding – bij voorkeur in situ – van het archeologisch erfgoed, het instellen van procedures voor archeologische activiteiten, het verankeren van de archeologie in de ruimtelijke ordening, en het waarborgen dat milieueffectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen.

Bij de screening zal worden gekeken of specifieke projecten niet toch zeer waarschijnlijk tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten zullen leiden die niet eerder in de plan-mer naar voren zijn gekomen. Als dat wel zo is moet alsnog een mer op projectniveau worden uitgevoerd. Als archeologische vindplaatsen daarbij in het geding zijn zal archeologisch onderzoek moeten plaatsvinden.

*Verdrag van Granada*³⁷

Het verdrag van Granada van de Raad van Europa ziet op de bescherming en het behoud van architectonisch erfgoed: gebouwde en aangelegde monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen.

Concreet moet worden voorkomen dat beschermde monumenten worden ontsierd, beschadigd of gesloopt, of dat het karakter van beschermde stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen wordt aangetast. In verband met deze verplichtingen wordt via dit wetsvoorstel gebruik gemaakt van de in de richtlijn geboden uitzonderingsmogelijkheid met betrekking tot de verkorte beslistermijn in vergunningprocedures voor zonnepanelen en warmtepompen op (voor)beschermde monumenten en

³⁵ De op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155).

³⁶ Het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32).

³⁷ De op 3 oktober 1985 te Granada tot stand gekomen Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163).

in (voor)beschermde stads- en dorpsgezichten.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Nationaal beleid

Het nationale beleid sluit aan op Europese wetgevingsprogramma's zoals in paragraaf 3 genoemd. Onder andere voor de uitvoering hiervan zijn er een nationale Klimaatnota³⁸ en een Klimaatplan.

Voor de inventarisatie van geïdentificeerde windenergiegebieden op de Noordzee zijn de aangewezen windenergiegebieden opgenomen uit het maritiem ruimtelijk plan, dat zijn weerslag vindt in het Programma Noordzee³⁹ als onderdeel van het Nationaal Waterprogramma.

De infrastructuur voor de aanlanding van de energie opgewekt op zee wordt op verschillende niveaus uitgewerkt. Het Energie Infrastructuurplan Noordzee (EIPN) geeft een strategische visie op de infrastructuur die nodig is voor windenergie op zee. In de programma's PAWOZ Eemshaven en VAWOZ worden gekeken met welke aanlandingen de energie kan worden aangesloten op het landelijke net. De individuele aanlanding wordt verder uitgewerkt in een projectprocedure onder de Omgevingswet.

Het Nationaal Plan Energiesysteem (hierna: NPE) is de visie van het kabinet voor het energiesysteem tot 2050. Met het NPE wordt door de Rijksoverheid gestuurd op de volgende energieketens: elektriciteit, waterstof, koolstof en warmte. Ook hiervoor is energie-infrastructuur nodig om energie te transporteren, waaronder voor elektriciteit. In het NPE staat dat een integrale aanpak is voorzien voor ruimtelijke inpassing van energievoorzieningen. Het NPE is op 1 december 2023 aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁰

Het programma energiehoofdstructuur (hierna: PEH) ligt in het verlengde van de Nationale Omgevingsvisie en is gericht op de ruimtelijke planning van nationale energie-infrastructuur op land met als tijdshorizon 2050. Dit is in afweging met de andere opgaven in het ruimtelijk domein gedaan. In het PEH worden ontwikkelrichtingen gegeven voor nieuwe tracés voor hoogspanningsnetten. Dit betreft met name het ruimtelijk reserveren van de tracés. Het gaat hierbij om het veiligstellen van gronden voor de voorbereiding van de realisatie van projecten. Ook dit draagt bij aan een versnelde realisatie. Het PEH is op 4 maart 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴¹

De Cluster Energie Strategieën (CES), waarmee industrie, netbeheerders en overheden de toekomstige vraag en aanbod aan duurzame energie voor een industriecluster in beeld brengen en die de basis vormen waarop industrie, bedrijven, netbeheerders, energieproducenten en overheden tijdig besluiten over deze noodzakelijke infrastructuur kunnen nemen, worden meegenomen in de gecoördineerde inventarisatie.

Daarnaast zijn projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK)⁴² meegenomen in de inventarisatie. In het MIEK zijn projecten van nationaal belang opgenomen, met name voor de verduurzaming van de industrie. Op regionaal niveau werken provincies en gemeenten aan regionale pendanten ervan. Het MIEK is ook een belangrijk sturend element in de aanpak van congestie op het elektriciteitsnet in alle regio's van Nederland. Naast het beter inzichtelijk maken van de vraag naar en het aanbod van energie en grondstoffen en de daarvoor benodigde energie-infrastructuur, wordt er ook ingezet op mogelijkheden om procedures te verkorten en vertraging van projecten te voorkomen. Zowel het nationale MIEK als de provinciale MIEK's zijn erop gericht de uitbreiding van energie-infrastructuur zoveel mogelijk in de pas te laten lopen met andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen, werken en mobiliteit. Ook is er inmiddels een beeld van de netverzwaringen die noodzakelijk zijn om huidige congestieproblemen te verhelpen.

4.2 Raakvlakken met bestaande wet- en regelgeving

Hieronder worden raakvlakken van het wetsvoorstel met andere wetgeving dan de hiervoor al aan de orde gekomen Omgevingswet besproken.

³⁸ Bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/16/klimaat-en-energienota-2025>

³⁹ <https://noordzeeloket.nl/beleid/programma-noordzee-2022-2027/>

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2023/24, 31239, nr.1319.

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2023/24, 31239, nr. 388.

⁴² Zie voor meer informatie: Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) | RVO.nl.

Wet windenergie op zee

De realisatie van windenergie-op-zee-projecten heeft met de Wet windenergie op zee al een goed werkend stelsel voor het selecteren van gebieden, het vaststellen van regels en voorschriften, en vergunningverlening voor de bouw en exploitatie van een windpark en infrastructuur die nodig is om energie van windparken op zee naar land te transporteren.

De Omgevingswet geldt ook in de exclusieve economische zone op de Noordzee en zo ook de bevoegdheid om versnellingsgebieden aan te wijzen en de bijbehorende plannen vast te stellen. Het proces van aanwijzen van versnellingsgebieden kent op hoofdlijnen veel overeenkomsten met het proces dat in het huidige stelsel met de Wet windenergie op zee is geregeld. Deze wet wordt op enkele punten aangepast aan REDIII en de wijzigingen in de Omgevingswet.

In het eerdergenoemde maritiem ruimtelijk plan⁴³, dat wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Ministers die het aangaat en dat zijn weerslag vindt in het Programma Noordzee als onderdeel van het Nationaal Waterprogramma, worden namelijk onder andere windenergiegebieden aangewezen als voor windenergie geschikte gebieden op zee. Voor het Programma Noordzee wordt een plan-MER opgesteld en een passende beoordeling op planniveau gedaan. Binnen die gebieden wordt met de Routekaart Windenergie op zee de planning voor de kavelbesluiten en de realisatie van de nog te vergunnen windparken en de bijbehorende netten op zee uiteengezet. De Minister van Klimaat en Groene Groei neemt dan, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,⁴⁴ een kavelbesluit binnen een aangewezen windenergiegebied in de Noordzee. Het kavelbesluit maakt de realisatie van een windpark mogelijk en bevat onder andere regels over mitigerende maatregelen en is een besluit waarvoor een project-MER moet worden opgesteld. Na een tenderproces wordt een vergunning verleend aan de exploitant voor het realiseren van het windpark.

Voor de infrastructuur die nodig is om energie uit windparken op zee te transporteren naar land worden potentiële gebieden onderzocht op eventuele significante effecten. Ook wordt onderzocht welk programma van mitigerende maatregelen daarvoor nodig is en hoe de screening plaats gaat vinden. Hierdoor is niet alleen het onderzoek in de volgende fase ingeperkt, maar ook de besluitvorming.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een instrument toegevoegd aan het huidige stelsel, namelijk de mogelijkheid om versnellingsgebieden aan te wijzen binnen de gebieden die in het maritiem ruimtelijk plan zijn aangewezen als windenergiegebied. Omdat het bestaande systeem voor de Noordzee op een effectieve manier bijdraagt aan het behalen van de doelen voor hernieuwbare energie, zal de praktijk moeten uitwijzen of dit instrument zal worden toegepast, in lijn met het huidige aanpak op de Noordzee.

Gelet op deze overeenkomsten lijkt de toepassing van de instrumenten uit de richtlijn op het eerste gezicht niet tot een (aanzienlijke) versnelling te leiden. De tijdswinst van het vervallen van de beoordelingsplichten op projectniveau lijkt beperkt, omdat er voor het realiseren van een windpark toch de nodige informatie vergaard moet worden om het kavelbesluit te kunnen nemen. De instrumenten uit de richtlijn zouden wel tot een versnelling kunnen leiden voor projecten voor netwerk- en opslaginfrastuctuur, (zoals netten op zee en de verbinding met het land) en de financiële compensatie die daarbij onder voorwaarden kan worden toegepast.

De Omgevingswet is ook van toepassing in de exclusieve economische zone. Dat betekent dat de artikelen die met deze wetswijziging worden toegevoegd aan de Omgevingswet ook van toepassing zijn op de Noordzee. Artikel 1.4 van de Omgevingswet, op grond waarvan die wet niet van toepassing is op onderwerpen die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, is hier niet van toepassing, omdat de Wet windenergie op zee geen uitputtende regeling bevat. Zo zijn de verplichtingen uit de mer-richtlijn voor windenergie op zee geregeld in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit en zijn ook het maritiem ruimtelijk plan en het nationaal waterprogramma gebaseerd op de Omgevingswet.

De Minister van Klimaat en Groene Groei kan dus, in overeenstemming met de ministers die het aangaat, in elk geval de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Visserij,

⁴³ Plan op grond van artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet.

⁴⁴ Dit wordt gewijzigd met de inwerkingtreding van de Verzamelwet KGG 2026 per 1 januari 2026. Zie Stb. 2025, 349.

Voedselzekerheid en Natuur, een versnellingsgebied aanwijzen op de Noordzee. Er moet dan ook een plan worden vastgesteld, waarvoor een plan-mer moet worden uitgevoerd. Wijziging van de Wet windenergie op zee is op dit punt dus niet nodig. Wel wordt een grondslag toegevoegd voor het heffen van rechten voor de screening.

Klimaatwetgeving

In de Europese klimaatwet⁴⁵ is vastgelegd dat de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit moet bereiken, oftewel een netto-uitstoot van broeikasgassen van nul. Daarnaast bevat de Europese klimaatwet een bindende tussentijdse doelstelling: in 2030 moet de uitstoot van broeikasgassen in de EU met ten minste 55% zijn verminderd ten opzichte van het niveau in 1990.

De Nederlandse Klimaatwet sluit hierbij aan. Ook daarin is als lange-termijndoel opgenomen dat in 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten. Voor 2030 is het streefdoel vastgelegd om de uitstoot met 55% te reduceren ten opzichte van 1990.

Hernieuwbare energie speelt een cruciale rol bij het behalen van deze reductiedoelen. In de herziene Richtlijn hernieuwbare energie is opgenomen dat het aandeel hernieuwbare energie in de totale energiemix aanzienlijk moet toenemen. Ter ondersteuning hiervan voorziet de richtlijn in maatregelen om vergunningsprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te versnellen.

Energiewet

Het hoofddoel van de wetgever is om met de Energiewet een stevig wettelijk fundament te leggen voor de energietransitie en voor een veilige, betrouwbare en betaalbare energievoorziening.

De Energiewet is modernisering van de verouderde Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De Elektriciteitswet 1998 stamt uit een periode dat elektriciteit hoofdzakelijk werd opgewekt in grote centrales op basis van fossiele brandstoffen. De energietransitie heeft de vraag naar elektriciteit enorm vergroot en de opwek gebeurt nu steeds meer op basis van decentrale, duurzame en hernieuwbare energiebronnen. Daar komt bij dat door netcongestie de regelgeving niet voldoende aansluit bij de realiteit en dat er Europese regelgeving is aangenomen die moest worden geïmplementeerd.

De Energiewet is een marktordeningswet en bevat de regels voor de beheerders van energie-infrastructuur (systeembeheerders) en de regels voor marktpartijen die gebruik maken van deze infrastructuur, zoals leveranciers. Behalve de aanwijzing van grotere infrastructurele werken als werken met een nationaal belang, waardoor voor deze projecten de projectbesluitprocedure als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet wordt gevolgd, zijn de raakvlakken tussen dit wetsvoorstel en de Energiewet beperkt.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Het beoogde effect van de richtlijn is versnelling van procedures rond vergunningen voor hernieuwbare-energieprojecten⁴⁶. Een belangrijk deel van de bepalingen in de richtlijn zijn reeds onderdeel van Nederlandse wet- en regelgeving. Uit inventarisatie en onderzoek dat de regering heeft uitgevoerd in 2025 samen met medeoverheden en initiatiefnemers komt naar voren dat de meerwaarde van REDIII beperkt lijkt te zijn. Daarmee zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel ook beperkt. Hieronder worden de verschillende gevolgen kort toegelicht.

Verwerking persoonsgegevens

Het wetsvoorstel biedt met het voorgestelde tweede lid, van artikel 2.47 van de Omgevingswet een grondslag voor de Minister van Klimaat en Groene Groei om persoonsgegevens te verwerken voor zover dit nodig is voor de vervulling van de rol als contactpunt. Dit geldt voor projecten waarvoor de Minister van

⁴⁵ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees parlement en de raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

⁴⁶ Een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit, een bouwactiviteit, een binnen- of buitenplanse omgevingsplanactiviteit, een wateractiviteit, een kavelbesluit en een vergunning op grond van het Mijnbouwbesluit.

Klimaat en Groene Groei bevoegd is een projectbesluit vast te stellen. Het effect ten opzichte van de huidige praktijk is dus beperkt. Ook omdat het contactpunt op verzoek van de initiatiefnemer handelt.

Regeldruk

Het wetsvoorstel omvat de zuivere implementatie van een EU-richtlijn. Hierbij is gekozen voor lastenluwe implementatie. De instrumenten die de herziene richtlijn biedt zijn grotendeels facultatief. De richtlijn zal de regeldruk voor initiatiefnemers van hernieuwbare-energieprojecten over het algemeen niet veranderen en in specifieke gevallen juist verlagen. Bijvoorbeeld als de project-mer die nu door de initiatiefnemer verricht wordt, vervangen wordt door een screening door het bevoegd gezag. Er zijn geen markteffecten of innovatie effecten te verwachten, omdat de herziene richtlijn gaat over het versnellen van procedures.

Bij het voorstel van deze richtlijn heeft de Europese Commissie geen impact assessment gedaan.

Gevolgen voor de rechtspraak

Rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De richtlijn schrijft in artikel 16, zesde lid, voor dat administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures in het kader van hernieuwbare-energieprojecten worden onderworpen aan de snelste administratieve en gerechtelijke procedure die op het relevante nationale, regionale en lokale niveau beschikbaar is. De snelste gerechtelijke procedure in het Nederlandse recht is beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor een aanzienlijk deel van de hernieuwbare-energieprojecten staat al beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling. Het gaat om kavelbesluiten, besluiten op grond van de Mijnbouwwet, projectbesluiten en besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. Op grond van de Energiewet is het projectbesluit het aangewezen instrument voor de aanleg of uitbreiding van een windpark met een capaciteit van ten minste 15 MW en de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van zonne-energie met een capaciteit van ten minste 50 MW.

Voor de overige hernieuwbare-energieprojecten is aan artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd dat tegen een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunningen voor bepaalde hernieuwbare-energieprojecten, beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Besluiten waarvoor als gevolg van deze wet rechtstreeks beroep bij de Afdeling openstaat, zijn besluiten op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een Natura 2000-activiteit, een flora- en fauna-activiteit, een bouwactiviteit, een rijksmonumentenactiviteit, een beperkingengebiedactiviteit, een wateractiviteit en een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot een hernieuwbare-energieproject.

Het bovenstaande betekent dat de beroepszaken die op dit moment bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt, direct bij de Afdeling terecht komen. Naast een toename van beroepszaken zal de keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling ook voor een afname van zaken zorgen, namelijk de hoger beroepszaken die op dit moment door de Afdeling worden afgedaan. Op dit moment is immers hoger beroep bij de Afdeling mogelijk, maar met het wetsvoorstel wordt voorgesteld beroep in de genoemde gevallen in eerste en enige aanleg bij de Afdeling te beleggen.

De verwachting is dat er als gevolg van het wetsvoorstel geen veranderingen zullen optreden in het aantal aanvragen dat wordt ingediend voor hernieuwbare-energieprojecten en het aantal rechtszaken dat tegen besluiten op deze aanvragen zal worden aangespannen. Het advies dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van deze wijziging heeft uitgebracht wordt besproken in hoofdstuk 9.

Gevolgen voor de rechtsbescherming

Hieronder worden kort de verschillende instrumenten, en de daarop van toepassing zijnde rechtsbescherming, toegelicht die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd of waarbij ter implementatie van de richtlijn wordt aangesloten.

Aanwijzen versnellingsgebieden

Op grond van voorgesteld artikel 2.21b, van het wetsvoorstel kunnen versnellingsgebieden worden aangewezen in het omgevingsplan. Tegen een wijziging van het omgevingsplan staat beroep open. Het aanwijzen van versnellingsgebieden is voor het gemeentebestuur geen verplichting. Voor de mapping zijn er enkele tientallen gemeentelijke gebieden aangedragen, maar op basis van gesprekken met gemeenten en gelet op de geringe meerwaarde lijkt de kans klein dat die gebieden zullen worden aangewezen als versnellingsgebied. Daarbij komt dat het voor de hand ligt dat gemeenten het aanwijzen van een gebied combineren met het ruimtelijk inpassen van hernieuwbare-energieprojecten. In de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel stond al beroep open tegen het (ruimtelijk) mogelijk maken van de projecten. Het tegelijk aanwijzen van een gebied leidt dan niet tot een extra procedure. Op grond van de Omgevingswet is tegen het omgevingsplan beroep mogelijk, waardoor bij aanwijzing van een versnellingsgebied door middel van dit instrument op twee momenten beroep mogelijk is: op planniveau en op projectniveau.

Als een provincie of de minister een gebied aanwijst in de omgevingsverordening respectievelijk Omgevingsregeling, staat daartegen geen beroep open. Tegen het bijbehorende plan evenmin.

Versnellingsgebiedsplan

Het versnellingsgebiedsplan is een verplicht programma als bedoeld in afdeling 3.2.2 van de Omgevingswet. Het versnellingsgebiedsplan hangt nauw samen met het aanwijzen van een versnellingsgebied. De beide besluiten moeten in samenhang met elkaar worden voorbereid en vastgesteld. Op grond van artikel 16.27, eerste van de Omgevingswet is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van een programma. Dit betekent dat erdoor een belanghebbende een zienswijze kan worden ingediend over het ontwerp van het versnellingsgebiedsplan.⁴⁷ Op grond van artikel 1, van bijlage 2, bij de Awb kan tegen het versnellingsgebiedsplan geen beroep worden ingesteld.⁴⁸

Screening

Hernieuwbare-energieprojecten worden onderworpen aan een screening, als zij worden uitgevoerd binnen een versnellingsgebied. Als uit de screening blijkt dat er aanzienlijke effecten te verwachten zijn die niet naar voren zijn gekomen bij het verrichten van de toetsen op planniveau, moet het bevoegd gezag dit vastleggen in een besluit. Dit besluit is een voorbereidende beslissing als bedoeld in artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht en is op grond van hetzelfde artikel niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

Omgevingsvergunning voor een hernieuwbare-energieproject/projectbesluit

Tegen het nemen van een besluit op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een hernieuwbare-energieproject of een daarop gericht projectbesluit staat de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar en het instellen van beroep open, al naargelang afdeling 3.4, van de Awb hierop van toepassing is. Met de in artikel II van dit wetsvoorstel opgenomen wijziging wordt geregeld dat tegen een besluit, dat een omgevingsvergunning voor een hernieuwbare-energieproject inhoudt, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige instantie open staat. In artikel 2, van bijlage 2 bij de Awb is reeds opgenomen dat hetzelfde geldt voor een besluit op grond van afdeling 5.2, van de Awb.

6. Uitvoering

De inventarisatie van gebieden vergt inzet van bevoegde gezagen. Omdat deze inventarisatie aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vooraf gaat, is de verhoogde bestuurlijke last niet toe te rekenen aan dit wetsvoorstel.

Aanwijzing van de gebieden, het vaststellen van een plan en het verrichten van de screening is aan de bevoegd gezagen. Dit is geen verplichting. De keuze is dus aan de bevoegd gezagen om hier capaciteit

⁴⁷ Dit is opgenomen in artikel 3.15, eerste lid, van de Awb.

⁴⁸ Dit voor zover het niet betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan, zie artikel 1, bijlage 2, bij de Awb.

voor in te zetten. De lidstaten moeten de regionale en lokale autoriteiten bijstaan om de vergunningsprocedure te vergemakkelijken.

De REDIII stelt ook kortere maximale beslistermijnen voor vergunningen, die wel verplicht zijn. Dit vraagt mogelijk van bevoegd gezagen om vergunningen in bepaalde, uitzonderlijke, gevallen sneller te beoordelen. Overigens worden de meeste van de gestelde termijnen voor nationale projecten nu ook al gehaald. Bovendien was tot 1 juli 2025 de noodverordening hernieuwbare energie⁴⁹ van kracht, waarin termijnen gesteld worden voor projecten gericht op warmtepompen en repowering projecten. Er is al een loket (DSO) waar vergunningaanvragen binnen komen, dit wetsvoorstel verandert daar niets aan.

Het aanwijzen van een versnellingsgebied vergt een uitgebreidere plan-MER dan nu gebruikelijk is, om in een later stadium geen project-MER nodig te hebben. Dit kan gevolgen hebben voor de werklast van de Commissie voor de milieueffectrapportage, ook omdat deze commissie sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog wel gevraagd moet worden om advies over een plan-MER, maar niet langer over een project-MER.

De REDIII beoogt initiatiefnemers van hernieuwbare-energieprojecten te ontzorgen. Zo verschuift de verantwoordelijkheid voor de project-MER die gewoonlijk bij de initiatiefnemer ligt, naar verantwoordelijkheid voor de plan-MER en de screening door het bevoegd gezag. Met de mogelijkheid voor compensatie door het bevoegd gezag, op kosten van de initiatiefnemer, verschuift de uitvoering van deze compensatie van initiatiefnemer naar bevoegd gezag.

Uitvoeringstoets decentrale overheden

Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg wordt onderzocht wat de gevolgen van de herziene richtlijn zijn voor decentrale overheden. De resultaten van deze toets zullen opgenomen worden in de nota bij de AMvB, omdat veel van de effecten samenhangen met de bepalingen die in de AMvB zullen worden opgenomen.

7. Toezicht en handhaving

Voor hernieuwbare-energieprojecten worden mitigerende maatregelen uit het plan vastgelegd in vergunningvoorschriften voor het hernieuwbare-energieproject of in algemene regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Toezicht en handhaving vindt plaats zoals dat voor de vergunningen en het maatwerk en de algemene regels plaatsvindt op grond van de Omgevingswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet windenergie op zee. Als niet tijdig wordt beslist op vergunningaanvragen, gelden de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht. Het onderhavige wetsvoorstel verandert hier niets aan.

8. Financiële gevolgen

De implementatie van de richtlijn kan verschillende financiële gevolgen hebben. Hierbij is het vooralsnog lastig om in te schatten hoe groot deze gevolgen zijn, omdat een inschatting gemaakt moet worden van hoe vaak de mogelijkheden van de herziene richtlijn hernieuwbare energie benut zullen worden en of ze daadwerkelijk een verschil maken met de huidige situatie.

Het aanwijzen van een versnellingsgebied door gemeenten en provincies is facultatief. Een gevolg van de aanwijzing is dat het bevoegd gezag een plan moet vaststellen en een screening moet verrichten voor hernieuwbare-energieprojecten binnen het gebied. Daarentegen komt die screening in de plaats van een eventuele project-mer-(beoordeling), zodat die inzet bespaard blijft. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat bij de initiatiefnemer rechten geheven kunnen worden voor de screening.

De richtlijn biedt onder voorwaarden de mogelijkheid van financiële compensatie van negatieve natuur- en milieueffecten. De uitvoering hiervan ligt bij het Rijk of de provincie of externe partijen. De kosten van de uitvoering kunnen net als het bedrag voor de financiële compensatie ten laste van de initiatiefnemer komen.

Tenslotte kan toezicht en handhaving ook financiële gevolgen hebben.

⁴⁹ Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen.

9. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zijn aan diverse instanties voorgelegd voor advies. Hieronder zullen de verschillende adviezen kort worden toegelicht.

De Afdeling bestuursrechtspraak merkt op dat met de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor beroep in één instantie een uitzondering wordt gemaakt op het uitgangspunt van beroep in twee instanties⁵⁰. Dit uitgangspunt is in de Algemene wet bestuursrecht neergelegd met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspraak in de gehele keten. De Afdeling kan de keuze voor beroep in één instantie volgen, gelet op de verplichting die uit de richtlijn volgt. De gevolgen van het wetsvoorstel voor de werkbelasting van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn niet op voorhand in te schatten. Om die reden stelt de Afdeling voor om in geval van een betekenisvolle toename van de inzet van medewerkers en staatsraden, te bezien welke aanvullende middelen aan de Afdeling bestuursrechtspraak worden verstrekt om in staat te zijn de beroepen binnen redelijke termijn af te handelen.

De Commissie voor de milieueffectrapportage benadrukt in haar reactie het belang van zorgvuldige besluitvorming waarbij het milieubelang volwaardig kan meewegen⁵¹. Het vervallen van de verplichting tot het doen van een mer voor projecten hoeft daar niet aan in de weg te staan, mits in de planfase voldoende (gedetailleerde en brede) milieuonderzoeken worden uitgevoerd, een afdoende toets plaatsvindt of het specifieke project past binnen de kaders van het plan en plan-milieueffectrapport (MER) en vereiste mitigerende maatregelen worden geborgd. De Commissie twijfelt aan de versnelling die met dit wetsvoorstel behaald kan worden, omdat zij meent dat het lastig zal zijn gebieden te vinden waar aanzienlijke milieueffecten op planniveau kunnen worden uitgesloten. Verder geeft de Commissie ter overweging dat de screening mogelijk erg lijkt op het bestaande instrument van project-mer-beoordeling.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft onderhavig wetsvoorstel dat strekt tot de implementatie van de herziene richtlijn niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het wetsvoorstel geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

De Raad voor de Rechtspraak heeft aangegeven niet om advies gevraagd te hoeven worden, maar graag te zien dat er in deze memorie meer toegelicht zou worden over rechtsbescherming. Dat is vervolgens toegevoegd.

Internetconsultatie

Zoals aangegeven in de inleiding is bij het onderhavige wetsvoorstel sprake van zuivere implementatie van EU-wetgeving en laat de richtlijn op de voor dit wetsvoorstel relevante punten de lidstaten alleen beperkte keuzemogelijkheden op wetsniveau. Strikt genomen is geen internetconsultatie nodig voor de implementatie van EU-regelgeving, noch voor de mapping. Er is voor gekozen om toch breed te consulteren, omdat er belang gehecht wordt aan een transparant wetgevingsproces en de mogelijkheid van inspraak bij de (beperkte) keuzes die er zijn, en omdat het een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de voorgestelde regelgeving. Daarnaast hecht de regering aan het zo volledig mogelijk verkrijgen van een beeld van de praktijk en een gedragen voorstel.

Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast. Zo is de bevoegdheid voor het aanwijzen van versnellingsgebieden uitgebreid met gemeenten (was eerst alleen Rijk en provincies). Daarnaast vindt het aanwijzen van een gebied niet langer plaats in een afzonderlijk aanwijzingsbesluit, maar in de bestaande instrumenten: het omgevingsplan (door gemeenten), de omgevingsverordening (door provincies) en de Omgevingsregeling (door het Rijk).

Verder is het voornemen in een algemene maatregel van bestuur op te nemen dat projecten na de screening een natuurvergunning krijgen, in plaats van vergunningvrij door te mogen. Diverse respondenten gaven namelijk aan te verwachten dat een vergunning meer juridische zekerheid biedt. De memorie van toelichting is op bovenstaande punten verduidelijkt.

⁵⁰ <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/wetsvoorstel-red-iii-versnellen/>.

⁵¹ <https://www.commissiemer.nl/actueel/nieuws/commissie-mer-benadrukt-belang-zorgvuldige-besluit>.

10. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreding wordt op basis van dit wetsvoorstel bepaald bij Koninklijk Besluit. Gestreefd wordt naar spoedige inwerkingtreding. Er zijn samenloopbepalingen opgenomen voor de relatie met het Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie⁵² en het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting⁵³.

⁵² Stb. 2024, 406.

⁵³ *Kamerstukken II* 2024/25, 36512.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Omgevingswet)

Onderdeel A (toevoegen artikel 2.21b)

Op grond van de richtlijn kunnen gebieden worden aangewezen voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en kunnen gebieden worden aangewezen voor netwerk- en opslaginfrastructuur. Voor die gebieden moeten plannen worden vastgesteld.

De richtlijn gaat uit van één besluit voor het aanwijzen van het gebied en het vaststellen van een plan. Op grond van artikel 2.21 kan de Minister versnellingsgebieden aanwijzen in de Omgevingsregeling. Het toe te voegen artikel 2.21b, aanhef en onder a, van de Omgevingswet biedt de grondslagen dat het gemeentebestuur gebieden kan aanwijzen in het omgevingsplan en het provinciebestuur in de omgevingsverordening.

Voor het vaststellen van een plan worden aan de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet onderdelen toegevoegd. Zie de toelichting bij onderdelen E, F en G.

Bij algemene maatregel van bestuur worden op grond van de artikelen 2.21b, aanhef en onder b, en 2.24 en 2.25, eerste lid, onder a, onder 2° en derde lid, onder c, onder 1° en onder 4°, van de Omgevingswet, zoals aangepast met dit wetsvoorstel, twee dingen geregeld: (i) welk bestuursorgaan (gemeenteraad, provinciale staten of de Minister) wijst in welk geval een gebied aan, en (ii) aan welke criteria moet de keuze van het gebied voldoen?

(i). Welk bestuursorgaan wijst een versnellingsgebied aan?

Het uitgangspunt is dat gemeenten versnellingsgebieden aanwijzen in het omgevingsplan. Dit is in overeenstemming met artikel 2.3 van de Omgevingswet, op grond waarvan de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van die wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Daarbij komt dat bij projecten als een windpark tot 15MW, een zonnepark tot 50MW of de aanleg van een warmtenet geen rijks- of provinciale belangen aan de orde zijn. Daarnaast hebben VNG en het IPO in de consultatie aangegeven dat het primaat voor het aanwijzen van een versnellingsgebiedsplan bij de gemeente ligt.

Provincies hebben als taak het behoud of herstel van dier- en plantensoorten en van hun biotopen en habitats. Ook moeten zij zorgdragen voor het treffen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn (artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder g, Ow). Om deze taak te kunnen uitoefenen is het van belang dat provincies betrokken zijn bij het aanwijzen van gebieden en vaststellen van plannen door gemeenten. De Omgevingswet bevat hiervoor al verschillende bepalingen en instrumenten. Zo moet de gemeente op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet rekening houden met het beleid van de provincie en afstemmen met de provincie. Daarnaast kan de provincie in de omgevingsverordening instructieregels opnemen waaraan de gemeente moet voldoen. Als de gemeente een plan-mer verricht, moeten gedeputeerde staten geraadpleegd worden. Tot slot zijn op projectniveau gedeputeerde staten ofwel bevoegd gezag, of geven zij, als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, advies met instemming voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit.

De minister, in overeenstemming met de ministers die het aangaat, wijst versnellingsgebieden aan in Rijkswateren. De minister en provincies kunnen ook gebieden aanwijzen als binnen dat gebied een of meer hernieuwbare-energieprojecten worden uitgevoerd waarvoor de minister een projectbesluit neemt of gedeputeerde staten een projectbesluit nemen.

Gelet op de taakverdeling tussen de ministers zal het de Minister van Klimaat en Groene Groei zijn die gebieden aanwijst, in overeenstemming met de ministers die het aangaat, bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor gebieden op de Noordzee en andere Rijkswateren en de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur bij natuurbelangen.

(ii). Aan welke criteria moet de keuze van het gebied voldoen?

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels opgenomen over de keuze van de gebieden. Omdat het aanwijzen van een versnellingsgebied gevolgen heeft voor hernieuwbare-energieprojecten binnen het gebied, zoals het vrijstellen van de verplichting een mer-(beoordeling) of passende beoordeling te verrichten, mogen versnellingsgebieden alleen worden aangewezen volgens bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt, overeenkomstig de artikelen 15quater, eerste lid, onder a en 15sexies, eerste lid, onder a, b en c, van de richtlijn, bepaald dat het moet gaan om gebieden waar de voorziene hernieuwbare-energieprojecten naar verwachting geen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Daarom moet bijvoorbeeld voorrang worden gegeven aan kunstmatige en bebouwde oppervlakken en moeten Natura 2000-gebieden en belangrijke trekroutes van vogels en zeezoogdieren worden vermeden.

Het aanwijzen van een versnellingsgebied heeft als gevolg dat voor bepaalde hernieuwbare-energieprojecten specifieke termijnen en afwijkende regels gelden voor het verlenen van vergunningen. In samenhang met het plan dat op grond van de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet voor een versnellingsgebied moet worden vastgesteld, heeft het aanwijzen van een versnellingsgebied meer gevolgen. Het belangrijkste is dat hernieuwbare-energieprojecten binnen het gebied onder voorwaarden zijn vrijgesteld van de mer-(beoordelings)plicht, passende beoordeling en soortenbeschermingstoets op projectniveau.

Onderdeel B (wijziging artikel 2.25)

Instructieregels over omgevingsplannen en omgevingsverordeningen kunnen alleen worden gesteld over de taken en typen regels die zijn genoemd in artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet.

Artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet perkt de mogelijkheid tot het geven van instructieregels in tot de taak- en bevoegdheidsuitoefening die de Omgevingswet vereist en bevoegdheden die de wet daartoe verleent. Voor andere onderwerpen wordt het al of niet stellen van regels aan decentrale overheden overgelaten.

Onderdeel B regelt de grondslag waarmee bij Algemene Maatregel van Bestuur in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels worden gesteld waaraan de keuze van het gebied moet voldoen. Het moet gaan om gebieden waar hernieuwbare-energieprojecten naar verwachting geen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Daarom wordt bij voorkeur gekozen voor kunstmatige en bebouwde oppervlakken en moeten Natura 2000-gebieden en gebieden die onder nationale beschermingsregelingen voor natuur- en biodiversiteitsbehoud vallen worden vermeden. Ook wordt geregeld dat in het besluit waarmee een gebied wordt aangewezen gemotiveerd wordt hoe de criteria zijn toegepast. Dit is ter implementatie van de artikelen 15quater, eerste lid, aanhef en onder a, en 15sexies, eerste lid, van de richtlijn.

Onderdeel C (wijziging artikel 2.26)

Voor elk aangewezen gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en voor netwerk- en opslaginfrastructuur moet een plan worden vastgesteld. Deze plannen hebben in de Omgevingswet de vorm van een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van die wet. Om aan te sluiten bij de richtlijn worden deze programma's 'plannen' genoemd.

Er is overigens alleen sprake van een verplicht programma als er een versnellingsgebied is aangewezen. Ook worden grondslagen toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen over de inhoud of motivering van een besluit tot aanwijzing van deze gebieden en instructieregels te stellen over plannen voor deze gebieden.

Aan artikel 2.26, derde lid, van de Omgevingswet wordt een onderdeel toegevoegd op grond waarvan de instructieregels die moeten worden gesteld over plannen die voortvloeien uit de richtlijn hernieuwbare energie, in ieder geval strekken ter uitvoering van die richtlijn. Die instructieregels kunnen betrekking hebben op de plannen zelf en op de doorwerking van de plannen naar juridisch bindende instrumenten. De doeltreffende mitigerende maatregelen zullen worden opgenomen in die plannen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden instructieregels opgenomen over de inhoud van die plannen.

Dit is ter implementatie van de artikelen 15quater, eerste lid, aanhef en onder b, en 15sexies, eerste lid, van de richtlijn, die stellen dat voor de aangewezen gebieden onder andere passende regels worden opgesteld over doeltreffende mitigerende maatregelen.

Onderdeel D (toevoegen van paragraaf 2.6.4. over bijzondere taken gelet op hernieuwbare energie)

Met dit artikel is artikel 16, derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd, waarin bepaald is dat de lidstaten een of meer contactpunten oprichten of aanwijzen die de aanvrager om een hernieuwbare-energieproject op diens verzoek begeleiden en de volledige administratieve vergunningaanvraag- en vergunningverleningsprocedure vergemakkelijken. De aanvrager dient volgens de richtlijn gedurende de gehele procedure slechts met één contactpunt contact te hebben. Het contactpunt begeleidt de aanvrager op transparante wijze gedurende de administratieve vergunningsaanvraagprocedure, met inbegrip van de milieubeschermingsgerelateerde stappen, tot het moment waarop de bevoegde autoriteiten aan het einde van de vergunningverleningsprocedure een of meer besluiten vaststellen. Het contactpunt verschaft de aanvrager daarnaast alle nodige informatie en schakelt, in voorkomend geval, andere administratieve autoriteiten in. Het contactpunt zorgt ervoor dat de in deze richtlijn vastgestelde termijnen voor de vergunningsprocedures worden nageleefd.

Eerste lid

De Minister van Klimaat en Groene Groei wordt aangewezen als contactpunt dat op verzoek van degene die een hernieuwbare-energieproject uitvoert, de procedure begeleidt, als afdeling 5.2 daarop van toepassing is en de Minister van Klimaat en Groene Groei op grond van artikel 5.44, eerste lid, of op grond van artikel 5.44a, vierde lid, van de Omgevingswet bevoegd is om het projectbesluit in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen. De Minister van Klimaat en Groene Groei is al contactpunt is voor hernieuwbare-energieprojecten die de projectprocedure doorlopen en wordt hierbij ondersteund door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Met het voorgestelde eerste lid van artikel 2.47 van de Omgevingswet wordt de rol van de Minister van Klimaat en Groene Groei verder geconcretiseerd.

Voor de overige hernieuwbare-energieprojecten is de verplichting tot het aanwijzen van een contactpunt reeds geïmplementeerd door de artikelen 20.20 en 20.21 van de Omgevingswet. Deze artikelen van de Omgevingswet vormen de grondslag voor het digitaal stelsel Omgevingswet en de landelijke voorziening. Een initiatiefnemer van een hernieuwbare-energieproject kan met gebruikmaking van het digitaal stelsel Omgevingswet en de landelijke voorziening terecht bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt hierbij ondersteund door het Informatiepunt Leefomgeving.

Tweede lid

De Omgevingswet bevat grondslagen voor regels over de verwerking van persoonsgegevens bij handhaving en in het digitaal stelsel Omgevingswet. Met het tweede lid wordt geregeld dat ook bij de vervulling van de rol als contactpunt, persoonsgegevens alleen worden verwerkt voor zover dat daarvoor nodig is.

Onderdelen E, F en G (wijziging artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 voor het verplicht vaststellen van versnellingsgebiedsplan bij aanwijzing van versnellingsgebied)

Voor de aangewezen gebieden moeten op grond van de artikelen 15quater, eerste lid, en 15sexies, eerste lid, van de richtlijn plannen worden vastgesteld. In dit voorstel krijgen die vorm als verplichte *programma's*, maar in lijn met de richtlijn wordt gesproken van *plannen*.

Op basis van de onderhavige onderdelen van dit wetsvoorstel betekent dit dat het College van B&W, Gedeputeerde Staten, dan wel de Minister van Klimaat en Groene Groei een zelfbindend programma vaststelt als versnellingsgebiedsplan, zodra een versnellingsgebied is aangewezen in respectievelijk het omgevingsplan, omgevingsverordening of Omgevingsregeling.

Op grond van artikel 2.24 en 2.26 van de wet worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels gesteld over de inhoud van de plannen en over de doorwerking van de plannen in juridisch bindende instrumenten, zoals omgevingsvergunningen (zie ook de toelichting bij onderdeel C). In het plan moeten

bijvoorbeeld mitigerende maatregelen worden opgenomen. Dit kan op grond van artikel 3.5 van de Omgevingswet.

Dit is ter implementatie van de artikelen 15quater, eerste lid, aanhef en onder b, en 15sexies, eerste lid, van de richtlijn, die stellen dat voor de aangewezen gebieden onder andere passende regels worden opgesteld over doeltreffende mitigerende maatregelen.

Overwogen is om te regelen dat een gebied wordt aangewezen in het versnellingsgebiedsplan zelf. Daarvoor is niet gekozen, omdat dit niet past bij het in het stelsel van de Omgevingswet waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de aanwijzing van locaties en beleid en normstelling.⁵⁴

Onderdelen H en I (wijziging artikelen 13.1 en 13.1a)

Aan de artikelen 13.1 en 13.1a van de Omgevingswet is toegevoegd dat de Minister van Klimaat en Groene Groei, gemeenten en provincies rechten kunnen heffen voor het verrichten van een screening hernieuwbare energie (zie afdeling 16.4b). De kosten van het verrichten van de screening kunnen daarmee op de initiatiefnemer worden verhaald.

Onderdeel J (nieuw artikel 13.6a)

In sommige specifieke gevallen kan een project ondanks uit de screening gebleken zeer waarschijnlijke aanzienlijke gevolgen voor het milieu toch doorgang vinden – ook zonder nadere natuurtoets - als compenserende maatregelen worden getroffen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, in plaats van initiatiefnemer van het project. Hiermee worden de in de screening geïdentificeerde (hoogstwaarschijnlijke) negatieve natuureffecten gecompenseerd of programma's gefinancierd om de staat van instandhouding van de betrokken soorten te waarborgen of te verbeteren. Het gaat hier om wind- en zonne-energieprojecten (art. 16bis van de richtlijn) en infrastructuur voor hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem (15sexies, vierde lid). De kosten voor deze compenserende maatregelen worden door de initiatiefnemer van het hernieuwbare-energieproject volledig vergoed.

Met het toevoegen van artikel 13.6a wordt een grondslag opgenomen om voor deze compensatie voorschriften aan een omgevingsvergunning te verbinden. Volgens de richtlijn is deze vorm van compensatie mogelijk voor hernieuwbare-energieprojecten voor het opwekken van wind- en fotovoltaïsche zonne-energie die zijn vrijgesteld van de verplichting een mer-(beoordeling), passende beoordeling en soortenbeschermingstoets uit te voeren wanneer uit de screening blijkt dat er hoogstwaarschijnlijk onvoorziene negatieve milieueffecten zullen zijn. Het voornemen bestaat om bij algemene maatregel van bestuur voor al deze projecten vrijstelling te verlenen van de genoemde verplichtingen.

Daarnaast kan volgens de richtlijn compensatie van natuureffecten onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag alleen worden ingezet voor netwerk- en opslaginfrastuctuur.

Hoewel de richtlijn compensatie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag breder mogelijk maakt, namelijk voor het compenseren van milieueffecten (waar natuureffecten deel van uitmaken), wordt in dit wetsvoorstel de toepassing beperkt tot effecten op soorten en habitats. Anders dan milieueffecten lenen deze natuureffecten zich goed voor compensatie buiten het project.

Onderdeel K (wijziging artikel 16.53c)

Voor REDIII geldt dat in versnellingsgebieden voor het opwekken, de opslag of het transport van hernieuwbare energie de effecten voor natuur en het milieu in een eerder stadium op planniveau zijn onderzocht. Daarom zijn in beginsel geen mer-(beoordeling), passende beoordeling en soortenbeschermingstoets op projectniveau meer nodig. Het nieuwe derde lid voorziet hierin.

De verwachting is dat in de toekomst meer richtlijnen en verordeningen in het kader van versnelling van de energietransitie zullen gaan voorzien in de mogelijkheid om uitzonderingen toe te laten op de verplichting

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 44 e.v.

een passende beoordeling te maken. Dat zou dan steeds een wetswijziging verlangen, wat een tijdige uitvoering van de Europese wetgeving kan belemmeren.

Artikel 16.53c is nu te rigide en daarom wordt dit artikel uitgebreid met een derde lid waarin in algemene zin wordt geregeld dat geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt, wanneer dit is geregeld voor plannen of projecten op grond van een verordening, richtlijn of besluit, als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie. Om nadere invulling hiervan bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken, wordt het artikel verder uitgebreid met een delegatiegrondslag in het vierde lid. In de richtlijn hernieuwbare energie wordt overigens geen mogelijkheid gegeven voor een uitzondering op de verplichting een passende beoordeling uit te voeren op planniveau en dus ook niet in de op dit artikel gebaseerde regels.

Onderdeel L (nieuwe afdeling 16.4b en artikel 16.53d Ow)

Met de nieuwe afdeling 16.4b en het nieuwe artikel 16.53d van de Omgevingswet worden de artikelen 15sexies, derde lid en 16bis, vierde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Als voor aangewezen gebieden een plan-mer en zo nodig een passende beoordeling of soortenbeschermingstoets is uitgevoerd, gelden voor projecten binnen deze gebieden geen mer-(beoordelings)plicht en verplichtingen tot het verrichten van een passende beoordeling of soortenbeschermingstoets op projectniveau. Het bevoegd gezag moet de projecten dan wel aan een screening onderwerpen, om na te gaan of het zeer waarschijnlijk is dat een dergelijk project, gelet op de milieugevoeligheid van het geografische gebied waar het project zal worden uitgevoerd, zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve milieueffecten die niet zijn vastgesteld tijdens het vaststellen van de plan-mer of de natuurtoetsen op planniveau.

Als uit de screening blijkt dat er waarschijnlijk geen aanzienlijke onvoorziene negatieve milieueffecten zijn, wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat een vergunning kan worden verleend zonder dat een mer-(beoordeling), passende beoordeling en soortenbeschermingstoets uitgevoerd hoeft te worden.

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat een screening moet worden uitgevoerd voor hernieuwbare-energieprojecten die worden verricht binnen een versnellingsgebied, als deze projecten zijn vrijgesteld van de genoemde beoordelingsverplichtingen. De vrijstelling van deze verplichtingen wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Tweede lid

Met het tweede lid worden de artikelen 15sexies, derde lid en 16bis, vierde lid geïmplementeerd, waarin het doel van de screening is opgenomen. De screening is een veel globalere beoordeling dan de mer-beoordeling. Desgevraagd is namens de Europese Commissie aangegeven dat de screening moet worden uitgevoerd zoals is beschreven in de artikelen 15sexies, derde lid, en 16bis, vierde lid van de richtlijn en dat dit dus een andere procedure is dan de mer-beoordeling als bedoeld in de mer-richtlijn.

Derde lid

Projecten die mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten hebben mogen niet worden vrijgesteld van de mer-(beoordelings)plicht. Daarom wordt bij de screening op projectniveau gecontroleerd of er niet toch grensoverschrijdende milieueffecten zijn waarvan bij de beoordeling op planniveau niet is gebleken.

Vierde lid

Als uit de screening van een project voor het opwekken van hernieuwbare energie blijkt dat het project, gelet op de milieugevoeligheid van het gebied waar het project wordt uitgevoerd, zeer waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve milieueffecten die niet kunnen worden verzacht door de maatregelen die zijn vastgesteld in de plannen tot aanwijzing van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie of die door de projectontwikkelaar zijn voorgesteld, moet het bevoegd gezag dit volgens de richtlijn gemotiveerd op basis van duidelijke bewijzen in een administratief besluit vaststellen. Dit besluit is een voorbereidende beslissing als bedoeld in artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen een voorbereidende beslissing staat geen zelfstandig bezwaar en beroep open, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft. Dat is het geval als de initiatiefnemer als gevolg van het besluit alsnog een mer, passende beoordeling of soortenbeschermingstoets moet verrichten. Voor het project moeten dan in principe alsnog de milieu- en natuurbeoordelingen gedaan worden. Voor deze beoordelingen staat een termijn van zes maanden, die in buitengewone omstandigheden met zes maanden verlengd kan worden.

Voor projecten voor netwerk- en opslaginfrastuur in een versnellingsgebied vindt wel een screening plaats, maar als uit de screening blijkt dat er waarschijnlijk onvoorziene negatieve milieueffecten zijn (waaronder ook natuureffecten vallen), hoeft daarover geen besluit genomen te worden. Er moeten in dat geval evenredige mitigerende maatregelen worden toegepast of compenserende maatregelen, die ook financieel kunnen zijn.

De verwachting is dat als een plan-mer of beoordeling op planniveau heeft plaatsgevonden, projecten doorgang kunnen vinden omdat er op projectniveau ook geen milieueffecten zullen zijn. Voor de zekerheid wordt een screening uitgevoerd, om er zeker van te zijn dat er op projectniveau niet toch effecten zijn, die bij de beoordelingen op planniveau en de plan-mer niet naar voren zijn gekomen. Als er geen effecten zijn, kan de vergunningprocedure worden afgerond zonder mer-(beoordeling), passende beoordeling of soortenbeschermingstoets op projectniveau.

Als er wel onvoorziene milieueffecten zijn, moet voor projecten voor het opwekken van hernieuwbare energie een mer en zo nodig een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets worden uitgevoerd, tenzij het om het opwekken van wind- of fotovoltaïsche zonne-energie gaat. Voor de laatstgenoemde projecten wordt bij algemene maatregel van bestuur integraal vrijstelling verleend van de beoordelingsplichten, ook al zijn er milieueffecten. Volgens de richtlijn kan vrijstelling worden verleend in het geval van gerechtvaardigde omstandigheden, onder meer wanneer dit nodig is om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen om de doelstellingen op het gebied van klimaat en hernieuwbare energie te halen. Naar de mening van het kabinet is sprake van zulke omstandigheden, omdat windenergie en fotovoltaïsche zonne-energie de belangrijkste hernieuwbare-energiebronnen zijn en zonder deze vrijstelling doelstellingen zeer waarschijnlijk niet gehaald worden. De vrijstellingen worden op grond van de artikelen 16.43, vierde lid, aanhef en onder a, en 16.53c, derde en vierde lid, van de Omgevingswet geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

In het geval er wel gevolgen zijn, maar niet alsnog beoordelingen hoeven plaats te vinden, dus voor projecten voor energie-infrastructuur voor hernieuwbare energie en projecten voor windenergie of fotovoltaïsche zonne-energie, treft de exploitant evenredige mitigerende maatregelen of compenserende maatregelen, zo nodig financieel. Dit wordt geregeld in het plan: in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal geregeld worden dat het plan een kader moet bevatten op grond waarvan het bevoegd gezag er met vergunningvoorschriften of door algemene regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening voor zorgt dat deze verplichtingen worden opgelegd aan degene die de activiteit verricht.

Vijfde lid

Met het vijfde lid wordt artikel 16quater, derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. In dat artikellid is bepaald dat geen screening plaatsvindt voor projecten voor de repowering van een hernieuwbare-energieproject voor zonne-energie, als de repowering geen extra ruimte inneemt en het hernieuwbare-energieproject voor zonne-energie voldoet aan de voorgeschreven mitigerende maatregelen.

Voor het begrip repowering wordt verwezen naar de richtlijn. Daarin is repowering gedefinieerd als het vernieuwen van hernieuwbare energie producerende elektriciteitscentrales, met inbegrip van de volledige of gedeeltelijke vervanging van installaties of exploitatiesystemen en apparatuur, teneinde de capaciteit te vervangen of de efficiëntie of capaciteit van de installatie te verhogen.

Zesde lid

Op grond van het zesde lid worden in het Omgevingsbesluit regels gesteld over onder andere de gegevens die worden gebruikt voor de screening en de termijn waarbinnen de screening moet worden afgerond.

Onderdeel M (wijziging artikel 16.64)

De richtlijn stelt termijnen waarbinnen een besluit genomen moet zijn op een aanvraag om een vergunning voor een hernieuwbare-energieproject. In de meeste gevallen wordt met de bestaande regelgeving uit de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet voldaan aan deze termijnen. In sommige gevallen schrijft de richtlijn een termijn van drie maanden voor, een termijn die korter is dan die voor de reguliere procedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Daarom is aan artikel 16.64 een lid toegevoegd op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur hernieuwbare-energieprojecten kunnen worden aangewezen waarvoor kortere termijnen gelden. Omdat termijnen met een lengte zoals in de richtlijn bedoeld, in het Nederlandse stelsel van bestuursrecht worden uitgedrukt in weken, is gekozen voor een beslistermijn van twaalf weken.

Bij algemene maatregel van bestuur zal de termijn worden aangepast voor een omgevingsvergunning voor het aanleggen en het gebruiken van een bodemenergiesysteem met een warmtepomp met een vermogen van minder dan 50 MW. Als het gaat om een open bodemenergiesysteem is een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist. Daarnaast worden energieprojecten voor zonne-energie op kunstmatige constructies aangewezen.

In de meeste gevallen geldt geen vergunningplicht, maar in bepaalde gevallen kan toch een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, rijksmonumentenactiviteit of een omgevingsplanactiviteit vereist zijn. Het voornemen bestaat om bij de aanwijzing van hernieuwbare-energieprojecten op grond van het voorgestelde vijfde lid gebruik te maken van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om projecten op, aan of in (voor)beschermde monumenten of in beschermde stads- en dorpsgezichten uit te zonderen. Op grond van de nu geldende regeling in het Omgevingsbesluit over advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning zouden dergelijke projecten zonder deze uitzondering onder onderdeel b van het voorgestelde artikel 16.64, vijfde lid, vallen (gevallen waarvoor geen instemming is vereist).

Onderdeel N (wijziging bijlage I)

Door middel van dit onderdeel worden zes begripsbepalingen toegevoegd aan de Omgevingswet.

1. Voor het begrip *hernieuwbare energie* wordt verwezen naar de begripsbepalingen uit de richtlijn:

„energie uit hernieuwbare bronnen” of „hernieuwbare energie”: energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotonvoltatische energie) en geothermische energie, omgevingsenergie, getijdenenergie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties, en biogas.

In aanbeveling (EU) 2024/1343, van 13 mei 2024 heeft de Europese Commissie aangegeven dat hernieuwbare waterstof ook onder de definitie van het begrip hernieuwbare energie valt.

2. Van een *hernieuwbare-energieproject* is sprake bij de totstandbrenging en exploitatie van een installatie voor:

- a. het opwekken van hernieuwbare energie
- b. energie-infrastructuur voor hernieuwbare energie.

Deze tweedeling haakt aan op de twee soorten versnellingsgebieden die kunnen worden aangewezen. Een installatie voor het opwekken van hernieuwbare energie omvat ook de bijbehorende infrastructuur, bijvoorbeeld voor opslag en aansluiting op het netwerk. De onder b bedoelde installaties zijn afzonderlijke installaties voor energie-infrastructuur. Energie-infrastructuur is in de Omgevingswet gedefinieerd als werken, kabels of leidingen, waaronder lege buizen, ondergrondse ondersteuningswerken en beschermingswerken, bestemd voor opwekking of winning, transport en opslag van elektriciteit, respectievelijk stoffen als energiedrager. Een project is gedefinieerd als a) het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, en b) andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen.

3. Voor een *gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie* wordt niet aangesloten bij de begripsbepaling uit de richtlijn, maar wordt verwezen naar artikel 15quater, eerste lid, van de richtlijn, omdat dat concreter is. Gebieden voor netwerk- en opslaginfrastructuur worden niet gedefinieerd in de richtlijn. De richtlijn definieert overigens een “gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie”

als: een specifieke locatie of gebied, te land, ter zee of op binnenwateren, die/dat een lidstaat heeft aangewezen als bijzonder geschikt voor de installatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie.

4. Een *infrastructuurgebied voor hernieuwbare energie* is volgens de richtlijn een gebied voor de ontwikkeling van projecten voor netten en opslag die nodig zijn voor de integratie van hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem.

5. In de begripsomschrijving bij *screening hernieuwbare energie* is verwezen naar de artikelonderdelen in de richtlijn waarin het doel en de eisen aan de screening zijn beschreven.

6. Een *versnellingsgebiedsplan* is een zelfbindend programma dat wordt zodra een versnellingsgebied is aangewezen. Voor dergelijke plannen worden in het Bkl instructieregels voorgeschreven. Bijvoorbeeld dat er mitigerende maatregelen in het plan moeten worden opgenomen.

Artikel II (Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel wijzigt artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 16, zesde lid, van de richtlijn, moeten beroepsprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten worden onderworpen aan de snelste administratieve en gerechtelijke procedure die op het relevante nationale, regionale en lokale niveau beschikbaar is. Met de aanvulling van artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt daarom geregeld dat tegen besluiten over hernieuwbare-energieprojecten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als eerste en enige instantie.

Artikel III (Wet windenergie op zee)

Artikel III wijzigt artikel 12a van de Wet windenergie op zee. Er wordt een grondslag toegevoegd om rechten te heffen voor een screening hernieuwbare energie aan de exploitant van een windpark op zee.

Het is niet nodig om aan de Wet windenergie op zee een grondslag toe te voegen om aan een vergunning voor een project voor windenergie op zee de voorwaarde te verbinden dat de exploitant een bedrag betaalt voor de compensatie van de gevolgen voor de natuur van het windpark. In artikel 15, derde lid, van de Wet windenergie op zee is bepaald dat de Minister van Klimaat en Groene Groei aan een vergunning voorwaarden en voorschriften kan verbinden. Deze bepaling omvat ook de mogelijkheid om voor te schrijven dat een bijdrage wordt betaald voor natuurcompensatie.

Artikelen IV en V

Met de in deze artikelen opgenomen voorgestelde wijzigingen zijn samenloopbepalingen opgenomen in verband met de tekstuele afhankelijkheid tussen onderhavig wetsvoorstel, de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het bij koninklijke boodschap van 6 maart 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen (Wet versterking regie volkshuisvesting) (Kamerstukken 2024/25, 36 512).

III Implementatietabel

Richtlijn (EU) 2023/2413	Omgevingswet, Algemene wet bestuursrecht, Wet windenergie op zee	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 15ter	Behoeft geen implementatie, gaat om voorschriften die door feitelijk handelen worden		

Artikel 15quater, eerste lid	ingevuld Artikel I, onder A, D, E, F en G (Artikelen 2.21b, 3.6, 3.8 en 3.9 Omgevingswet) en bij amvb op basis van de grondslag van artikel 2.21b, onder b, van de Omgevingswet.		
Artikel 15quater, tweede lid	Reeds geïmplementeerd in de Omgevingswet (artikelen 16.36 en 16.53c)		
Artikel 15quater, derde lid	Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.139, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet.		
Artikel 15quater, vierde lid		Eerder aangewezen gebieden konden worden aangemerkt als versnellingsgebied	Er zijn geen eerder aangewezen gebieden.
Artikel 15quater, vijfde lid Artikel 15quinquis, eerste lid	Zie bij artikel 16bis Reeds geïmplementeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Afdeling 3.4), de Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving (artikelen 5.47, 5.48 en 5.51, 16.23 en 16.55 Omgevingswet, 5.3, 5.5, 10.8 Omgevingsbesluit, artikel 7.4 Omgevingsregeling)		
Artikel 15quinquis, tweede lid	Reeds geïmplementeerd in artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet		
Artikel 15sexies, eerste lid	Artikel I, onder A, D, E, F en G (Artikelen 2.21b, 3.6, 3.8 en 3.9 Omgevingswet)	Gebieden voor opslag- en netwerkinfrastructuur kunnen worden aangewezen.	Hiervoor is een kanbepaling in de wet opgenomen.
Artikel 15sexies, tweede lid	Artikel I, onder K (artikel 16.53c Omgevingswet) en bij amvb op grond van artikel 16.53c, vierde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 15sexies, derde lid Artikel 15sexies, vierde lid	Artikel I, onder L (artikel 16.53d Omgevingswet) Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.53c, vierde lid, van de Omgevingswet.		

Artikel 15sexies, vijfde lid	Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.53d, zesde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16, eerste lid	Reeds geïmplementeerd in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet en hoofdstuk 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.		
Artikel 16, tweede lid	Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.64, vijfde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16, derde lid	Artikel I, onderdeel D (artikel 2.47 Omgevingswet)	De lidstaat kan een of meerdere contactpunten oprichten of aanwijzen.	Voor de overige hernieuwbare-energieprojecten is de bepaling reeds geïmplementeerd in de artikelen 20.20 en 20.21 van de Omgevingswet.
Artikel 16, vierde lid	Behoeft geen implementatie, gaat om voorschriften die door feitelijk handelen worden ingevuld.		
Artikel 16, vijfde lid	Reeds geïmplementeerd in hoofdstukken 6, 7 en 8 Algemene wet bestuursrecht		
Artikel 16, zesde lid	Artikel II (hoofdstuk 2 Algemene wet bestuursrecht)		
Artikel 16, zevende lid	Behoeft geen implementatie, gaat om voorschriften die door feitelijk handelen worden ingevuld.		
Artikel 16, achtste lid	Reeds geïmplementeerd in afdeling 16.5.2 en afdeling 16.6 van de Omgevingswet.		
Artikel 16, negende lid	Reeds geïmplementeerd in afdeling 16.3 en artikel 16.64, derde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16 bis, eerste en tweede lid	Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.64, vijfde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16bis, derde lid	Artikel I, onder K (artikel 16.53c Omgevingswet) en bij amvb op grond		

	van artikel 16.53c, vierde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16bis, vierde lid	Artikel I, onder L (artikel 16.53d Omgevingswet)		
Artikel 16bis, vijfde lid	Artikel I, onder L (artikel 16.53d Omgevingswet) en bij amvb op grond van artikel 16.53d, zesde lid, van de Omgevingswet.	Er kan vrijstelling verleend worden van beoordelingen op projectniveau voor projecten voor wind- en fotovoltaïsche zonne-energie.	Gelet op het behalen van de doelstellingen is ervoor gekozen om integraal vrijstelling te verlenen.
Artikel 16bis, zesde lid	Geen implementatie nodig, omdat het beginsel van administratieve stilzwijgende goedkeuring niet bestaat ten aanzien van vergunningen in het stelsel van de Omgevingswet.		
Artikel 16ter, eerste lid	Reeds geïmplementeerd in artikel 16.64 van de Omgevingswet.		
Artikel 16ter, tweede lid	Reeds geïmplementeerd in artikel 16.66, derde lid, van de Omgevingswet en artikel 11.15 van het Omgevingsbesluit.		
Artikel 16quater, eerste lid	Behoeft geen implementatie, omdat er in Nederland geen vergunningsprocedures bestaan voor aansluitingen op het transmissienet of distributienet.		
Artikel 16quater, tweede lid	Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.53d, zesde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16quater, derde lid	Dit wordt geïmplementeerd bij amvb op grond van artikel 16.53d, zesde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16quinquis, eerste lid	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb op grond van artikel 16.64, vijfde lid, van de Omgevingswet.		
Artikel 16 quinquis, tweede lid	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb op		

Artikel 16sexies, eerste lid	grond van artikel 16.43, eerste en vierde lid, van de Omgevingswet. Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb op grond van artikel 16.64, vijfde lid, van de Omgevingswet.
Artikel 16sexies, tweede lid	Behoeft geen implementatie, omdat er in Nederland geen vergunningsprocedures bestaan voor aansluitingen op het transmissienet of distributienet.
Artikel 16sexies, derde lid	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb op grond van artikel 16.139, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.
Artikel 16sexies, vierde lid	Reeds geïmplementeerd in afdeling 3.6 van de Awb.
Artikel 16 septies	Reeds geïmplementeerd in de artikelen 8.74j, eerste lid, onder b, subonderdeel 1°, 8.74k, eerste lid, onder b, subonderdeel 3° en 8.74l, eerste lid, onder b, subonderdeel 3° van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,