

36872

Wijziging van de Omgevingswet, Algemene wet bestuursrecht en de Wet windenergie op zee ter implementatie van onderdelen van de met Richtlijn 2023/2413 gewijzigde richtlijn hernieuwbare energie (REDIII, vergunnen)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei uitgebrachte verslag over het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet, Algemene wet bestuursrecht en de Wet windenergie op zee ter implementatie van onderdelen van de met Richtlijn 2023/2413 gewijzigde richtlijn hernieuwbare energie (REDIII, vergunnen). Ik ben de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng.

In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik in op de vragen en opmerkingen in het verslag. In lijn met het Draaiboek voor de regelgeving (aanwijzing 58) en de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 7.18) volgt deze nota naar aanleiding van verslag de indeling van het verslag en is ervoor gekozen de tekst van het verslag integraal over te nemen en daar de puntsgewijze beantwoording van de vragen tussen te plaatsen. Om goed onderscheid te maken tussen de tekst uit het verslag en de reactie van mij als bewindspersoon, is voor de weergave van het verslag de *cursieve opmaak* gebruikt en voor de reactie de niet-cursieve opmaak. Tevens is gebruik gemaakt van het advies in de Aanwijzingen voor de regelgeving om de vragen in het verslag te nummeren; dit maakt ook het verwijzen binnen het document eenvoudiger.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de ambitie om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen, maar hebben nog enkele vragen over het voorliggende voorstel.

- (1) De leden van de D66-fractie constateren dat de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED III) uiterlijk op 21 mei 2025 geïmplementeerd had moeten zijn. Deze leden vernemen dat de Europese Commissie Nederland inmiddels in gebreke heeft gesteld. Voor deze leden staat voorop dat klimaat- en energiebeleid de grootste urgentie dient te hebben. Zij vragen de regering waarom zij dit wetsvoorstel pas zo laat implementeert. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan toezeggen dat zij, specifiek voor thema's aangaande klimaatverandering en energietransitie, gezien de urgentie, kan toezeggen dat zij deze kabinetsperiode zorg zal dragen voor tijdige implementatie van EU-regelgeving.*

De regering is het ermee eens dat het klimaat- en energiebeleid grote urgentie heeft. Daarom streeft zij naar een zo snel mogelijke implementatie van EU-regelgeving. De termijn die in de herziene richtlijn gesteld is voor implementatie (18 maanden en - specifiek voor de richtlijnartikelen die betrekking hebben op versnelling van vergunningprocedures - 6 maanden), is echter te krap gelet op de duur van wetgevingstrajecten in Nederland. Een wetsvoorstel doorloopt vaste procedurestappen (voorbereiding en opstellen van de

ontwerptekst, toetsing en advisering, advisering Raad van State, behandeling Tweede Kamer, behandeling Eerste kamer, bekrachtiging en publicatie), die afhankelijk van de complexiteit, de werklust van betrokken instanties en politieke urgentie, zeer snel optellen tot meer dan 18 maanden. Het overschrijden van de implementatietermijn is ook met de Kamer gedeeld in de Kamerbrief van 7 juni 2024¹. Ook andere lidstaten lopen hier tegenaan.

(2) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering concreet van plan is de doelstelling van 39% hernieuwbare energie in 2030 te halen.

Op Europees niveau is voor 2030 een ambitieus doel afgesproken voor hernieuwbare energie, waar Nederland net zoals andere lidstaten een nationale bijdrage aan levert. Op nationaal niveau stimuleert Nederland de groei van hernieuwbare energie met de SDE++, SCE en het recent door het kabinet aangekondigde Tijdelijk Ondersteuningsmechanisme voor Windenergie op Zee (TOWOZ)². Via de Actieagenda Elektrificatie zet het kabinet zich in om het aanzienlijke potentieel voor de elektrificatie van de industrie te benutten. Daarnaast zet het kabinet zich in voor de opschaling van waterstof en groen gas. Om de markt voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) op gang te brengen, zet het kabinet gelijktijdig in op drie samenhangende interventies: het realiseren van de infrastructuur die vraag en aanbod fysiek bijeenbrengt, het creëren van vraag via verplichtingen, het stimuleren van aanbod via elektrolyse en importketens. Voor de opschaling van groen gas productie en –consumptie zet het kabinet zich onder andere in middels de geplande bijmengverplichting groen gas en de DEI+-regeling voor de innovatieve techniek vergassing.

Ook vraagt Nederland in Europees verband aandacht voor problemen rondom de uitvoering van hernieuwbare energieprojecten, zoals belemmeringen op het terrein van netcongestie, vergunningverlening en hoge netwerktarieven.

(3) De leden van de JA21-fractie vragen de regering om kwantitatief te onderbouwen welke versnelling dit wetsvoorstel in Nederland nog daadwerkelijk oplevert, nu de regering zelf aangeeft dat het Nederlandse stelsel al grotendeels aan de maximale termijnen uit REDIII voldoet en dat de bijdrage van REDIII aan versnelling beperkt is.

De regering deelt de analyse dat de meerwaarde van REDIII (onderdeel vergunnen) voor Nederland beperkt is. Dit is toegelicht in de Kamerbrief van 6 oktober 2025³. In grote lijnen is de belangrijkste meerwaarde van de implementatie van dit onderdeel van REDIII in Nederland:

- Hernieuwbare-energieprojecten worden geacht van hoger openbaar belang te zijn. Dit maakt het doorlopen van de ADC-toets⁴ iets gemakkelijker, omdat hiermee de 'dwingende reden' is ingevuld. De andere onderdelen van de ADC-toets blijven ongewijzigd gelden.
- De vergunningverlening voor hernieuwbare-energieprojecten wordt iets soepeler als er mogelijk beschermde soorten gedood of verstoord worden.

¹ Kamerstukken II, 2023-24, 31239, nr. 396

² Kamerstukken II, 2025-26, 33561, nr. 99

³ Kamerstukken II, 2025-26, 2903, nr. 597 (bijlage Voortgang beleid netcongestie)

⁴ De ADC-toets (Alternatieven, Dwingende reden, Compensatie) komt voort uit de Habitat richtlijn en schrijft voor dat eerst naar Alternatieven gekeken moet worden en er een Dwingende reden moet zijn, voordat er Compensatie van natuureffecten toegestaan is.

- Het wordt mogelijk natuurschade van hernieuwbare-energieprojecten te compenseren door het bevoegd gezag, op kosten van de initiatiefnemer. Hier zijn echter zoveel voorwaarden aan verbonden, dat dit in de praktijk naar verwachting slechts zelden toepasbaar is.
- Met 'beroep in eerste en enige aanleg bij de Raad van State' wordt een tussenstap in de rechtsgang vermeden.

De daadwerkelijke versnelling die REDIII biedt zal in de praktijk moeten blijken en is voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regelgeving niet kwantitatief te onderbouwen. Ook als deze zeer beperkt is, is het van belang elke mogelijkheid te benutten om de vergunningverlening van energieprojecten te versnellen. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de verplichting van Nederland om de EU-richtlijn te implementeren.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

[geen vragen ontvangen]

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding, doelstellingen en noodzaak

De leden van de D66-fractie ondersteunen de doelstellingen van de RED III, die voorziet in een ruime verdubbeling van het aandeel hernieuwbare energie in de aankomende zes jaar, van 19,8% in 2024 naar 42,5% in 2030. Zij achten een voortvarende aanpak van deze transitie van groot belang voor het behalen van de klimaatdoelen.

- (4) De leden van de D66-fractie vragen in navolging van de Commissie voor de milieueffectrapportage (mer) en de Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie in hoeverre de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk tijdswinst zullen opleveren. Dat vragen zij met het oog op het feit dat er extra stappen in het proces komen voordat een project kan beginnen en ook nieuwe beroepsmogelijkheden ontstaan. Zij vragen welke concrete veranderingen ten opzichte van de reguliere planvorming de regering een versnelling verwacht, zodat overheden, projectontwikkelaars en andere belanghebbenden hun verwachtingen daarop kunnen aanpassen? Daarnaast vragen deze leden hoeveel maanden versnelling de regering concreet per project verwacht. Tot slot vragen deze leden hoe regering voorkomt dat vrijstelling van project-MER's en natuurtoetsen leidt tot grotere juridische risico's en daarmee tot vertraging.*

De regering heeft inderdaad moeten constateren dat de daadwerkelijke tijdswinst van de voorgestelde wijzigingen uiterst beperkt is. Dit komt doordat de huidige Nederlandse beslistermijnen voor vergunningen grotendeels al in lijn zijn met REDIII.

Daarnaast wordt de tijdswinst die de EU-richtlijn beoogt in door de lidstaat aan te wijzen versnellingsgebieden ingeschat als beperkt. Ten opzichte van de reguliere planvorming biedt de EU-richtlijn de mogelijkheid om bestaande onderzoeksverplichtingen (mer-(beoordeling), passende beoordeling en soortenbeschermingstoets) op projectniveau te vervangen door een lichtere screening, waarbij ook een deel van de bewijslast naar het bevoegd gezag wordt verplaatst. Hierin kan mogelijk tijdswinst ontstaan. Tegelijkertijd geldt dat in het voortraject op planniveau voor versnellingsgebieden een veel uitvoeriger toetsing nodig is 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. Dit kan juist vertragend werken.

Grotere juridische risico's worden niet verwacht, maar het bevoegd gezag moet wel zorgvuldig de afweging maken of een dergelijk gedetailleerde plan-mer behulpzaam is voor de doelen. Nieuwe beroepsmogelijkheden ontstaan niet (zie voor een nadere toelichting de paragraaf 'gevolgen voor de rechtsbescherming' in de memorie van toelichting). Eventuele versnelling is vooraf niet te kwantificeren en zal in de praktijk moeten blijken.

(5) De leden van de D66-fractie vragen of dit wetsvoorstel de vergunningssystematiek wel daadwerkelijk versimpelt. Deze leden constateren namelijk dat in plaats van de project-MER een screening zal worden gedaan. Ook constateren deze leden dat deze screening een nieuw instrument is binnen de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering waarom zij hiervoor kiest, terwijl de Omgevingswet bedoeld is om procedures te versimpelen. Daarnaast vragen deze leden waarom de regering kiest voor een verschillende beoordelingstermijnen voor verschillende projecten. Is dit verschil volgens de regering strikt noodzakelijk, gezien de ambitie van dit kabinet om regels te versimpelen?

Waar de richtlijn gevolgen heeft voor diverse onderwerpen die nu al in het stelsel van de Omgevingswet zijn geregeld, zoals de project-MER en de natuurtoetsen, is het onontkoombaar dat die wetgeving wordt aangepast. Daarbij wordt, in lijn met het vaste kabinetsbeleid, uitgegaan van zuivere implementatie van de richtlijn en dus zoveel mogelijk aangesloten bij de figuren van de richtlijn. Tegelijk worden deze ingepast op een wijze, die het bestaande nationale stelsel zoveel mogelijk intact laat. Dat is niet mogelijk bij het instrument van screening.

Het instrument van screening staat in de EU-richtlijn los van het bestaande instrument van de mer-beoordeling. In contacten met de Europese Commissie is dit bevestigd. 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.

Bij de screening wordt gekeken of een project geen aanzienlijke effecten heeft, gelet op de mitigerende maatregelen die in het plan voor het versnellingsgebied zijn opgenomen. Die beoordeling wordt geïntegreerd in het bestaande beoordelingskader voor bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Na de screening kan de vergunning direct verleend worden.

Met de verschillende beoordelingstermijnen sluit de regering aan bij de termijnen die in de richtlijn gesteld worden en wordt de richtlijn zuiver geïmplementeerd.

(6) De leden van de VVD-fractie lezen dat de maximale termijnen voor vergunningverlening van specifieke bodemenergiesystemen en zonnepanelen beperkt korter worden door de implementatie van REDIII. Kan de regering concreet toelichten op welke manier deze maximale termijnen korter worden door de implementatie?

De richtlijn stelt termijnen voor besluiten over vergunningaanvragen voor hernieuwbare-energieprojecten. In de meeste gevallen voldoet de bestaande regelgeving uit de Algemene

wet bestuursrecht en de Omgevingswet hieraan. Voor sommige activiteiten, zoals zonnepanelen en warmtepompen, geldt doorgaans geen vergunningplicht.

Voor twee situaties is aanpassing nodig. Bij zonnepanelen op kunstmatige constructies kan soms toch een vergunning nodig zijn. Hiervoor geldt nu een beslistermijn van acht weken (of twaalf weken met instemming), met mogelijke verlenging van zes weken. Dit is langer dan de richtlijntermijn van drie maanden. Hetzelfde geldt voor het aanleggen en het gebruiken van bodemenergiesystemen met een warmtepomp tot 50 MW. Daarom wordt voor deze projecten een uitzondering gemaakt op de beslistermijn, zoals geregeld in artikel 16.64 van de Omgevingswet.

(7) De leden van de JA21-fractie vragen de regering welke concrete knelpunten in de Nederlandse vergunningpraktijk met dit wetsvoorstel worden opgelost. Kan de regering per type project (wind, zon, net- en opslaginfrastructuur; op land en op zee) aangeven welke stap in de keten nu tijd kost en hoe de voorgestelde wijzigingen die stap verkorten?

Zoals hierboven aangegeven in antwoord op vraag 3 van de leden van de JA21 fractie, zal de daadwerkelijke tijdswinst van de voorgestelde wijzigingen uiterst beperkt zijn. Dit komt doordat de huidige Nederlandse beslistermijnen voor vergunningen grotendeels al in lijn zijn met REDIII. Met dit wetsvoorstel worden de maximale termijnen voor vergunningverlening van specifieke bodemenergiesystemen en zonnepanelen beperkt korter. In de beantwoording van vraag 6 is hierop nader ingegaan.

In het antwoord op vraag 4 is ten aanzien van versnellingsgebieden toegelicht dat mogelijk op projectniveau enige versnelling kan worden bereikt waar bestaande toetsen worden vervangen door een lichtere screening met bovendien een verplaatsing van een deel van de bewijslast naar het bevoegd gezag. Daar staat tegenover dat in het voortraject op planniveau bij de versnellingsgebieden een veel uitvoeriger toetsing zal moeten plaatsvinden, wat weer complicerend en vertragend werkt. De praktijk zal moeten uitwijzen hoeveel versnelling er daadwerkelijk behaald kan worden.

2.2 Strekking van het voorstel

(8) De leden van de VVD-fractie zijn tevreden met het stroomlijnen van de vergunningsprocedures en verkorten van de beroepsprocedure. De regering geeft aan te verwachten dat er geen veranderingen zullen optreden in het aantal rechtszaken dat tegen besluiten op aanvragen voor hernieuwbare-energieprojecten. Waarop is deze verwachting gebaseerd? De Afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat de gevolgen voor de werkbelasting van de Afdeling bestuursrechtspraak op voorhand niet zijn in te schatten.

De regering verwacht geen stijging van het aantal hernieuwbare-energieprojecten als gevolg van de implementatie van dit onderdeel van REDIII. Verder verwacht de regering geen grote stijging van procedures vanwege de aanwijzing van versnellingsgebieden en de geboden vrijstellingen voor projecten in die gebieden. Uit inventarisatie en onderzoek dat de minister in 2025 heeft uitgevoerd samen met medeoverheden en initiatiefnemers komt naar voren dat de meerwaarde van REDIII beperkt lijkt te zijn. Daarmee zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechtspraak ook beperkt.

De regering verwacht eveneens geen betekenisvolle toename in de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak vanwege de centralisatie van beroep. De hiertoe in het wetsvoorstel opgenomen wijziging heeft slechts effect op een beperkt deel van de hernieuwbare-energieprojecten. Voor een aanzienlijk deel van de hernieuwbare-energieprojecten staat immers al beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. 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. Daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in.

Naast een eventuele 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.

(9) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering zal garanderen dat alternatieve locaties met minder natuur- en milieu-impact steeds gekozen worden om de infrastructuur te plaatsen. Onder welke voorwaarden denkt de regering toch afwijkingen toe te staan, waarbij locaties of projecten met meer natuur- of milieu-impact aangewezen worden ondanks de mogelijkheid van een minder vervuילend of milieubelastend alternatief?

De richtlijn vereist dat bij het aanwijzen van infrastructuurgebieden voor versnelde uitrol van hernieuwbare energie, Natura 2000-gebieden en gebieden die zijn aangewezen uit hoofde van nationale beschermingsregelingen voor natuur- en biodiversiteitsbehoud (Natuurnetwerk Nederland, bijzondere nationale natuurgebieden of als natuur aangewezen in het omgevingsplan) worden vermeden. Daarop bestaat alleen een uitzondering als er geen evenredige alternatieven zijn voor de uitrol ervan, rekening houdend met de doelstellingen van het gebied. De uitwerking van artikel 15sexies, eerste lid, onder a, van de richtlijn en daarmee de eventuele voorwaarden om afwijkingen toe te staan, gebeurt bij amvb. De uitwerking van deze regels zal onder andere worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het voornemen is om de richtlijn zuiver te implementeren en dus in de lagere regelgeving aan te sluiten bij de zeer beperkte mogelijkheid tot uitzondering die door de richtlijn wordt geboden.

Gezien de verwachte geringe meerwaarde van het aanwijzen van een gebied is de verwachting dat ook van de door de richtlijn geboden uitzonderingsmogelijkheid geen tot nauwelijks gebruik zal worden gemaakt.

(10) De leden van de PVV-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel primair draait om het versnellen – oftewel doordrukken – van nieuwe hernieuwbare-energieprojecten en het belang van omwonenden daarin geen plaats heeft gekregen. Deze leden lezen dat termen als ‘afstand’, ‘normen’, ‘afstandsnormen’, ‘tiphoogte’ en dergelijke in de memorie van toelichting noch in het wetsvoorstel voorkomen en er aldus met geen woord wordt gerept over de noodzakelijke, deugdelijke afstandsnormen tussen windturbines en omwonenden. Zij vragen de regering te erkennen dat windturbines omwonenden letterlijk ziek kunnen maken en waar die afstandsnormen blijven (bij voorkeur een afstand van pakweg tien kilometer).

Het wetsvoorstel streeft naar zuivere implementatie van de herziene richtlijn voor hernieuwbare energie, onderdeel vergunningen. Daarbij wordt aangesloten bij bestaande instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet, waarbij ook het meewegen van de belangen van de omwonenden onderdeel is van de procedure. Met het oog op die belangen zijn er diverse eisen voor windmolens en windparken, zoals afstandsnormen en tiphoogtes. Aan die eisen doet dit wetsvoorstel niets af. Dat zou ook niet passen bij een zuivere implementatie - deze richtlijn zegt immers niets over deze eisen voor de locatiekeuze van windturbines.

(11) De leden van de JA21-fractie verzoeken de regering om scherp af te bakenen welke besluiten en vergunningen onder de voorgestelde 'stroomlijning' vallen. Kan de regering aangeven welke activiteiten precies worden bedoeld met 'energie-infrastructuur voor hernieuwbare energie' en hoe dit zich verhoudt tot bijvoorbeeld netverzwaringen, converterstations, batterijopslag en andere systeemcomponenten? De leden van de JA21-fractie vragen de regering hoe de rol van de minister van Klimaat en Groene Groei bij het vaststellen van een projectbesluit (in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt begrensd, en hoe wordt geborgd dat decentrale afwegingen in het kader van de fysieke leefomgeving voldoende worden meegewogen.

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 op grond van 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 door de Europese Commissie uiteen is gezet in aanbeveling (EU) 2024/1343⁵. Verzwaringen van het net, inclusief netonderdelen als converterstations, vallen dus onder REDIII voor zover deze nodig zijn om hernieuwbare energie in het net te integreren.

In antwoord op de vragen over de begrenzing van de rol van de Minister van Klimaat en Groene Groei en de borging van decentrale belangen het volgende. Voor projectbesluiten die de minister van Klimaat en Groene Groei bevoegd is om - in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - vast te stellen, gelden de algemene regels, zoals opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet, over de inhoud van het projectbesluit en het toe te passen beoordelingskader. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet oefent een bestuursorgaan de in die wet voorziene taken en bevoegdheden uit met het oog op de doelen van de wet. Artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet voegt daaraan toe dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een projectbesluit rekening moet houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

⁵Aanbeveling (EU) 2024/1343 VAN DE COMMISSIE van 13 mei 2024 over het versnellen van de procedures voor de verlening van vergunningen voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en gerelateerde infrastructuurprojecten (PB L-serie van 21.05.2024).

Uit artikel 5.53, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat een projectbesluit de evenwichtige toedeling van functies aan locaties verzekerd, als het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt of afwijkt van het omgevingsplan. Daarnaast is ook in de lagere regelgeving onder de Omgevingswet, bijvoorbeeld in hoofdstuk 9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, geregeld welke regels in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van een projectbesluit. Onderhavig wetsvoorstel wijzigt niets aan het beoordelingskader of de inhoudelijke eisen aan het projectbesluit.

(12) De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorliggende voorstel nog geen concreet perspectief biedt voor het stikstofvraagstuk bij duurzame energie en energie infrastructuurprojecten. De regering heeft eerder aangegeven dat gewerkt wordt aan een ADC-toets voor deze projecten (Kamerstukken 29 826 nr. 217 en 30 196 nr. 849). Deze leden horen graag wat de stand van zaken is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat een ADC-toets binnen de huidige nationale regelgeving niet toegepast kan worden op programmaniveau, omdat het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) alleen ruimte geeft voor een passende beoordeling⁶. Is de veronderstelling juist dat de Habitatrichtlijn, inclusief de Europese interpretatie daarvan, wel ruimte geeft voor een ADC-toets op programmaniveau? Is de regering bereid de Omgevingswet en het Bal indien nodig zo aan te passen dat ruimte gegeven wordt voor een ADC-toets op het niveau van een programma, zoals het voorgestelde versnellingsgebiedsplan?

In de brief over netcongestie die begin april naar de Kamer verstuurd is⁷ geeft het Kabinet een toelichting op de verkenning naar potentiële juridisch haalbare nationale routes, waaronder de ADC-toets, voor stikstofvergunningverlening voor energie-infrastructuurprojecten en verduurzaming van industrie.

De veronderstelling dat de ADC-toets niet voor programma's kan worden toegepast, is onjuist. De artikelen 11.18 en 11.21, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving voorzien in de mogelijkheid om in een programma toestemming te verlenen voor projecten, door deze aan te wijzen als vergunningvrije Natura 2000-activiteiten. Daarbij kan de aanwijzing van vergunningvrije gevallen worden gebaseerd op een ADC-toets. De instructieregel van artikel 4.30, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving over programma's sluit daarop aan.

2.3 Gebieden voor versnelde uitrol van hernieuwbare energie

(13) De leden van de D66-fractie constateren dat de regering ervoor kiest om de versnelde uitrol mogelijk te maken voor projecten in gebieden waar deze projecten geen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Zij onderschrijven dat kunstmatige en bebouwde oppervlakken voorkeursposities zijn en dat Natura 2000-gebieden en gebieden die onder nationale beschermingsregelingen voor natuur- en biodiversiteitsbehoud vallen, worden vermeden. Om een goede inschatting te maken van de effecten van dit uitgangspunt, vragen deze leden de regering een inschatting te maken van hoeveel projecten dit wetsvoorstel eigenlijk gaat. Ook vragen deze leden

⁶ Zie ook notitie Van Doorne, <https://www.nvde.nl/wp-content/uploads/2025/04/20250328-Notitie-Juridisch-kader-stikstof-duurzame-energieprojecten.pdf>

⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 29023, nr. 640

de regering een inschatting te maken hoeveel projecten er niet binnen de scope van het wetsvoorstel passen doordat zij binnen Natura-2000 gebieden vallen.

Zoals toegelicht in de antwoorden op de vragen 3 en 4 heeft de regering moeten constateren dat in Nederland waarschijnlijk niet, of slechts beperkt, gebruik zal worden gemaakt van de versnellingsopties in versnellingsgebieden. Uit inventarisatie en onderzoek dat de minister in 2025 heeft uitgevoerd samen met medeoverheden en initiatiefnemers komt naar voren dat de meerwaarde van REDIII (onderdeel vergunnen) beperkt lijkt te zijn. Op dit moment is de verwachting van de regering dat er geen projecten gebruik van zullen maken.

(14) De leden van de D66-fractie constateren dat de implementatie van REDIII en de Natuurherstelwet niet synchroon lopen. Daarom vragen deze leden hoe de regering gaat voorkomen dat versnellingsgebieden gaan conflicteren met gebiedsaanwijzingen onder de Natuurherstelwet? Is de regering bereid om de aanwijzing van versnellingsgebieden af te stemmen op de planning van het Nationaal Natuurherstelplan, zodat overlap en juridische risico's kunnen worden voorkomen? Ook vragen deze leden de regering of zij heeft overwogen naast Natura-2000 gebieden ook KRM-, NNN-gebieden en primaire trekroutes voor vogels en zeezoogdieren uit te sluiten als versnellingsgebied.

Conflicten tussen REDIII-versnellingsgebieden en gebiedsaanwijzingen onder de Natuurherstelverordening (NHV) zijn niet waarschijnlijk. De inzet van het kabinet is erop gericht om de opgave van de NHV zoveel mogelijk binnen de bestaande natuurgebieden met een beschermingsstatus te realiseren. Daarbij wordt primair gekeken naar de bestaande Natura 2000-gebieden en daarnaast naar de bestaande KRM- en NNN-gebieden. Deze gebieden zijn bekend en moeten overeenkomstig de artikel 15quater en 15sexies van de richtlijn bij de aanwijzing van de REDIII-versnellingsgebieden zoveel mogelijk worden vermeden, evenals belangrijke trekroutes van vogels en zeezoogdieren worden vermeden. Deze richtlijnvereisten zullen worden geïmplementeerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor zover er relevante natuurwaarden buiten deze gebieden zijn gelegen die voor de NHV relevant kunnen zijn, bieden de plan-MER en de kaders van de Omgevingswet over een evenwichtige toedeling van functies aanvullende waarborgen.

(15) De leden van de D66-fractie constateren dat de wet ruimte geeft voor versnelling van de ontwikkeling van netwerk- en opslaginfrastuctuur. Deze leden constateren dat hiervoor aanzienlijk minder eisen gelden dan voor projecten voor hernieuwbare energie. Zij vragen de regering duidelijker toe te lichten welke precieze milieu eisen en processtappen er wel overeind blijven voor dergelijke projecten. Betekent dit dat er voor deze infrastructuur geen plan MER, beoordeling van effecten op Natura 2000-gebieden of soortenbeschermingstoets plaats gaat vinden? Ook verzoeken zij de regering concreet aan te geven over hoeveel projecten het hier naar verwachting gaat.

Versnellingsgebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur kunnen aangewezen worden als er een synergie is met een versnellingsgebied voor opwekking van hernieuwbare-energie. In dat geval moeten overheden plannen vaststellen, waarin de relevante energie-infrastructuurprojecten worden beschreven, zoals netuitbreidingen. Plannen voor elektriciteitsnetten moeten Natura 2000-gebieden en nationaal aangewezen natuurgebieden (zoals Natuur Netwerk Nederland en nationale parken) vermijden, tenzij geen evenredige alternatieven bestaan. Elektriciteitsopslag moet buiten deze gebieden worden gesitueerd.

Bij de voorbereiding van het plan wordt een plan-MER en, indien nodig, een passende beoordeling uitgevoerd. Daarbij worden de milieueffecten van de projecten beoordeeld. Indien negatieve effecten kunnen optreden, moeten passende en evenredige regels en mitigerende maatregelen in het plan worden opgenomen om deze te voorkomen of te beperken.

Projecten die zijn opgenomen in een plan voor een infrastructuurgebied en voldoen aan de daarin opgenomen regels en mitigerende maatregelen, worden vermoed geen aanzienlijke gevolgen voor milieu en natuur te hebben. Daarom zijn zij vrijgesteld van:

- een project-MER of project-MER-beoordeling;
- een passende beoordeling (artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn);
- soortenbeschermingsbeoordelingen op grond van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn.

Deze vrijstellingen gelden niet bij vermoedelijke aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten.

Wel moet het bevoegd gezag een screening uitvoeren bij de besluitvorming over het project. Deze screening beperkt zich tot de vraag of sprake is van aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten die niet al in het plan-MER of de passende beoordeling zijn onderzocht en wordt binnen 30 dagen afgerond.

Als uit de screening blijkt dat dergelijke effecten kunnen optreden, moeten passende en evenredige mitigerende maatregelen worden getroffen. Indien mitigatie voor natuureffecten niet mogelijk is, moet de exploitant compenserende maatregelen treffen, zo nodig in de vorm van financiële compensatie voor soortenbeschermingsprogramma's.

Zoals aangegeven in het antwoord bij vraag 13 is de verwachting van de regering dat niet, of slechts beperkt, gebruik zal worden gemaakt van de aanwijzing van versnellingsgebieden. Op dit moment is de verwachting van de regering dat er geen projecten gebruik van zullen maken.

(16) De leden van de D66-fractie constateren dat de richtlijn het mogelijk maakt om financiële compensatie voor natuureffecten te bieden. Deze leden vragen de regering hoe zij ervoor gaat zorgen dat compensatie in kwetsbare natuurgebieden tijdig en volledig gaat realiseren.

Een belangrijk uitgangspunt bij toepassing van de in de richtlijn geboden mogelijkheid tot financiële compensatie voor natuureffecten is dat deze compensatie niet vrijblijvend is en niet in de plaats komt van mitigatie, maar uitsluitend wordt ingezet wanneer negatieve effecten niet volledig binnen het project zelf kunnen worden voorkomen of beperkt. Toepassing vindt plaats binnen de kaders van de Europese natuurreggeving en het nationale natuurbeschermingsrecht, waarbij vooraf moet worden vastgesteld dat aan de voorwaarden is voldaan en dat de compensatiemaatregelen effectief zijn. Indien compensatie niet binnen het projectgebied kan plaatsvinden, kan het bevoegd gezag de uitvoering elders organiseren, waarbij de initiatiefnemer financieel verantwoordelijk blijft. Tot slot geldt dat toepassing van compensatie plaatsvindt binnen een bredere systematiek waarin op planniveau al een uitgebreide milieubeoordeling wordt uitgevoerd. Hierdoor wordt vooraf inzichtelijk welke effecten te verwachten zijn en welke maatregelen nodig zijn om negatieve gevolgen voor

kwetsbare natuurgebieden te voorkomen of te beperken. Dat verkleint het risico dat compensatie pas in een laat stadium moet worden georganiseerd.

(17) De leden van de VVD-fractie lezen dat door het samenspel van de regels voor vergunningverlening binnen het versnellingsgebied met de milieuwetgeving het risico bestaat op vertraging. Voor deze leden is het essentieel dat de implementatie niet leidt tot vertraging. Kan de regering toelichten of er mogelijkheden zijn onderzocht om dit risico op vertraging weg te nemen?

De regering geeft aan dat het aan het bevoegd gezag is om te bepalen of het aanwijzen van een versnellingsgebied toegevoegde waarde heeft. Het is dus ook aan het bevoegd gezag om af te wegen of zij het risico op vertraging nemen. De regering geeft aan hierover praktische informatie ter beschikking te stellen op de website van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Acht de regering die mitigerende maatregel als afdoende?

De regering onderkent dat een risico op vertraging kan ontstaan. Dit risico is inherent aan de gekozen systematiek van de richtlijn. Het risico op vertraging hangt met name samen met het feit dat voorafgaand aan aanwijzing van een versnellingsgebied een uitvoeriger toetsing op planniveau moet plaatsvinden, waaronder een plan-MER en – indien aan de orde – een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets. Deze toetsing moet voldoende gedetailleerd zijn om latere vrijstellingen op projectniveau te kunnen rechtvaardigen.

Uitgebreider onderzoek in een vroeg stadium, waarbij mogelijk nog veel onzekerheden zijn (planfase) kan meer tijd vergen dan onderzoek als bijvoorbeeld verschillende varianten van het project al zijn afgefallen. Daardoor kan de voorbereiding van versnellingsgebieden meer tijd vergen dan reguliere planvorming. Aan de andere kant geldt dat eventuele vertraging in het voortraject op planniveau kan worden terugverdiend in latere fasen van de vergunningverlening, doordat op projectniveau in beginsel kan worden volstaan met een lichtere screening in plaats van een volledige project-MER en natuurtoets.

Het is aan het bevoegd gezag om deze afweging integraal te maken. Het aanwijzen van gebieden is geen verplichting voor bevoegde gezagen. Om bevoegde gezagen bij deze afweging te ondersteunen stelt de regering praktische informatie beschikbaar via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).⁸ Deze informatie is erop gericht om inzicht te bieden in de voorwaarden, toepassingsmogelijkheden en mogelijke gevolgen van het aanwijzen van versnellingsgebieden, inclusief de procedurele consequenties. De regering acht het passend om de keuze voor het aanwijzen van versnellingsgebieden bij het bevoegd gezag te laten en verwacht dat met de beschikbare ondersteuning via RVO voldoende handvatten worden geboden om het risico op vertraging zorgvuldig te wegen en waar mogelijk te beperken.

(18) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de vrijstellingen van de project-MER-(beoordelings)plicht en natuurtoetsen niet gelden als het gaat om projecten die vermoedelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten hebben en dat het aan het bevoegd gezag is om op basis van de door de initiatiefnemers verstrekte gegevens vast te stellen of daarvan sprake is. Zij vragen hoe het bevoegd gezag zal garanderen dat de door initiatiefnemers verstrekte gegevens volledig zijn. Zal het bevoegd gezag ook andere relevante gegevens, die niet door de initiatiefnemers zijn aangeleverd, in overweging nemen?

⁸ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/red-iii>.

Het bevoegd gezag heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid om te beoordelen of sprake kan zijn van vermoedelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten. Het bevoegd gezag heeft de taak om de screening uit te voeren. Daarbij is het bevoegd gezag niet uitsluitend afhankelijk van de gegevens die door initiatiefnemers worden aangeleverd. De initiatiefnemer moet informatie verstrekken over de kenmerken van het project en de verwachte milieueffecten, maar het bevoegd gezag kan aanvullende beschikbare informatie opvragen indien dat nodig is voor een zorgvuldige beoordeling.

Daarnaast wordt de screening op projectniveau niet alleen gebaseerd op de door de initiatiefnemer verstrekte gegevens, maar ook op de informatie die reeds beschikbaar is uit de milieubeoordelingen op planniveau, zoals de plan-MER en (indien aan de orde) de passende beoordeling en soortenbeschermingstoets die voorafgaand aan aanwijzing van een versnellingsgebied zijn uitgevoerd.

Verder kan het bevoegd gezag gebruikmaken van andere beschikbare bronnen, zoals bestaande milieugegevens, informatie van andere bestuursorganen en gegevens uit eventuele eerdere beoordelingen van vergelijkbare projecten.

(19) De leden van de PVV-fractie lezen het volgende: “Een versnellingsgebied kan alleen worden aangewezen, wanneer het onderdeel is van de gecoördineerde inventarisatie van potentiële versnellingsgebieden, ook wel ‘mapping’ genoemd. [...] 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.” Deze leden constateren dat de in het ‘Overzicht mapping REDIII’ genoemde gebieden / regio’s zo’n beetje heel Nederland beslaan en vragen of dit betekent dat in de praktijk vrijwel het hele land als versnellingsgebied kan worden aangewezen.

Aangezien de regering maximaal gebruik wil maken van de mogelijkheden die REDIII biedt, is de ‘mapping’ breed opgezet. Inderdaad zijn veel gebieden in Nederland onderdeel van de ‘mapping’. Deze ‘mapping’ is ook via internet ter consultatie gebracht.⁹ Dit betekent niet dat deze gebieden ook zullen worden aangewezen als versnellingsgebied. Zoals toegelicht in de antwoorden op de vragen 3 en 4 heeft de regering moeten constateren dat in Nederland waarschijnlijk niet, of slechts beperkt, gebruik zal worden gemaakt van de versnellingsopties in versnellingsgebieden. Uit inventarisatie en onderzoek dat de minister in 2025 heeft uitgevoerd samen met medeoverheden en initiatiefnemers komt naar voren dat de meerwaarde van dit onderdeel van REDIII beperkt lijkt te zijn. Op dit moment is de verwachting van de regering dat er geen projecten gebruik van zullen maken.

(20) De leden van de PVV-fractie lezen dat voorrang wordt gegeven aan kunstmatige en bebouwde oppervlakken. Deze leden vragen de regering hoe ‘kunstmatige oppervlakken’ en ‘bebouwde oppervlakken’ worden gedefinieerd. Zij vragen of onder ‘bebouwde oppervlakken’ bewoonde gebieden / woonwijken worden verstaan – en, zo ja, hoe omwonenden door middel van dit wetsvoorstel tegen de gezondheidsschadelijke effecten van windturbineparken worden beschermd, temeer omdat ‘voorrang aan bebouwde oppervlakken’ wordt gegeven.

⁹ https://www.internetconsultatie.nl/mapping_red3/b1.

De begrippen kunstmatige oppervlakken en bebouwde oppervlakken zijn ontleend aan de REDIII-richtlijn en zien op gebieden die al een door mensen ingerichte of intensief gebruikte functie hebben, zoals bedrijventerreinen, infrastructuurcorridors, parkeerterreinen, daken, stortplaatsen, industrieterreinen en andere reeds verstoorde of verharde gronden. Het uitgangspunt van de richtlijn is dat bij de aanwijzing van versnellingsgebieden zoveel mogelijk wordt aangesloten bij locaties waar de ruimtelijke en ecologische impact naar verwachting beperkter is dan in natuur- of landbouwgebieden.

Onder bebouwde oppervlakken kunnen in brede zin ook stedelijke gebieden vallen. Dat betekent echter niet dat woonwijken als zodanig worden aangewezen voor grootschalige energieprojecten zoals windturbineparken. Het aanwijzen van versnellingsgebieden blijft een bevoegdheid van het bevoegd gezag, dat daarbij een integrale ruimtelijke afweging maakt waarin onder meer gezondheid, leefomgeving en draagvlak een rol spelen.

Overigens laten de richtlijn en dit wetsvoorstel de bestaande regels in de paragrafen 4.30, 4.30a en 4.30b van het Besluit activiteiten leefomgeving over windturbines en het geluid en de slagschaduw en lichtschitteringen die samenhangen met het opwekken van elektriciteit met een windturbine onverlet. De bestaande waarborgen voor bescherming van omwonenden blijven dus onverkort van toepassing.

2.4 Stroomlijnen vergunningsprocedures

(21) De leden van de D66-fractie spreken hun waardering uit voor het feit dat Nederland voldoet aan de gestelde maximumtermijnen voor vergunningverlening. Deze leden vragen de regering in hoeverre het bevoegd gezag zich op dit moment houdt aan bestaande maximale termijnen.

Deze leden constateren dat de regering voorstelt om voor hernieuwbare-energieprojecten als eerste en enige instantie beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorstelt. Zij vragen of de regering de uitvoeringskracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voldoende acht om deze taakverzwaring op te vangen en zo niet wat de regering daaraan gaat doen.

De regering beschikt niet over een landelijk uniform en volledig beeld van de mate waarin in alle individuele gevallen door bevoegde gezagen binnen de maximale beslisttermijnen wordt beslist. Of in individuele gevallen steeds binnen deze maximale termijnen wordt beslist, hangt mede samen met de aard en complexiteit van het project, de volledigheid van de aanvraag en de noodzaak om aanvullende onderzoeken uit te voeren. In de praktijk geldt dat bevoegde gezagen zich in het algemeen inspannen om binnen de wettelijke termijnen te beslissen.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de totale doorlooptijd van projecten niet uitsluitend wordt bepaald door de formele beslisttermijn voor vergunningverlening. Ook de voorbereiding van besluiten, de uitvoering van milieubeoordelingen en eventuele beroepsprocedures maken onderdeel uit van het totale proces. Deze fasen vallen niet altijd binnen de wettelijke beslisttermijnen, maar zijn wel bepalend voor de feitelijke realisatietijd van projecten.

Ten aanzien van de vraag over de uitvoeringskracht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt verwezen naar de beantwoording van vraag (8).

(22) Ook constateren de leden van de D66-fractie dat de minister van Klimaat en Groene Groei het contactpunt is voor projecten die onder de rijksprojectprocedure vallen. Zij vragen de regering of de minister van Klimaat en Groene Groei ook in het nieuwe kabinet aangewezen blijft als het centrale aanspreekpunt voor deze hernieuwbare-energieprojecten.

De minister van Klimaat en Groene Groei blijft ook in het nieuwe kabinet het contactpunt dat op verzoek van degene die een hernieuwbare-energieproject uitvoert, de procedure begeleidt. Hierbij zijn twee voorwaarden van belang, dit geldt namelijk alleen wanneer op het hernieuwbare-energieproject de projectprocedure van afdeling 5.2 van de Omgevingswet van toepassing is en wanneer de minister van Klimaat en Groene Groei bevoegd is om het projectbesluit in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen.

3. Verhouding tot hoger recht

(23) De leden van de JA21-fractie vragen de regering om te onderbouwen hoe artikel 16.53c, derde lid, Omgevingswet (afzien van passende beoordeling) precies binnen de kaders van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn en de afwijkingsmogelijkheden die REDIII biedt, blijft. Kan de regering toelichten welke waarborgen in lagere regelgeving worden opgenomen om strijd met Europees recht te voorkomen?

Artikel 16.53c, derde lid, van de Omgevingswet moet worden gezien in samenhang met de specifieke regeling die de REDIII-richtlijn introduceert voor projecten voor hernieuwbare energie binnen zogenoemde versnellingsgebieden. Deze regeling maakt het mogelijk om op projectniveau af te zien van een afzonderlijke passende beoordeling, mits op planniveau reeds een passende beoordeling is uitgevoerd en op projectniveau door middel van een screening wordt vastgesteld dat geen sprake is van aanzienlijke onvoorziene effecten op Natura 2000-gebieden. Indien die zekerheid op projectniveau niet kan worden verkregen, blijft een passende beoordeling verplicht.

Daarmee wordt niet afgeweken van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de Europese wetgever met REDIII expliciet heeft gecreëerd om de beoordeling van effecten op Natura 2000-gebieden gedeeltelijk naar het planniveau te verplaatsen. Het uitgangspunt van artikel 6, derde lid, blijft daarbij onverkort gelden, namelijk dat toestemming voor een project alleen kan worden verleend indien op basis van objectieve gegevens zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt deze systematiek nader uitgewerkt door beoordelingsregels aan een Natura 2000-activiteit voor een hernieuwbaar-energieproject te stellen.

(24) De leden van de JA21-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat grensoverschrijdende milieueffecten (Verdrag van Espoo) niet buiten beeld raken bij toepassing van de screening, mede gelet op artikel 16.53d, derde lid, Omgevingswet.

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.

De grensoverschrijdende milieueffecten raken bij een screening niet uit beeld. Dit wordt

gewaarborgd door het voorgestelde artikel 16.53d, derde lid, van de Omgevingswet dat regelt dat projecten die mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten hebben, niet mogen worden vrijgesteld van de mer-(beoordelings)plicht. Bij de screening op projectniveau wordt vervolgens gecontroleerd of er niet toch grensoverschrijdende milieueffecten zijn waarvan bij de beoordeling op planniveau niet is gebleken.

Ieder land dat partij is bij het Verdrag van Espoo heeft een contactpunt aangesteld. Dit zijn contactpersonen voor internationale kennisgevingen. In het geval van grensoverschrijdende effecten zal de initiatiefnemer van het project de buurlanden hierover informeren.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Raakvlakken met bestaande wet- en regelgeving

(25) De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering verwacht dat de toevoeging van een nieuw instrument niet tot een (aanzienlijke) versnelling zal leiden in de aanleg van windparken. Kan de regering nader toelichting geven waardoor dit het geval is? Het valt deze leden op dat de regering aangeeft dat bij projecten voor netwerk- en opslaginfrastuctuur er wel een versnelling zou kunnen worden verwacht. Waarin zit het verschil tussen de aanleg van windparken en netwerk- en opslaginfrastuctuur als het gaat om mogelijke versnelling?

Het verschil in mogelijke versnelling zit erin dat de huidige praktijk voor de aanleg van windparken op zee al zeer gestroomlijnd is.. De meerwaarde van REDIII blijft echter voor alle projecten zeer beperkt (zie ook antwoord op vraag (3) en (4)).

De regering verwacht geen (aanzienlijke) versnelling bij de aanleg van windparken door de nieuwe instrumenten versnellingsgebieden en screening, omdat deze projecten nu al via een uitgewerkt plan- en vergunningstelsel lopen (gebiedsaanwijzing, plan-MER en kavelbesluiten) waarin veel van de mogelijke versnellingseffecten al zijn benut. De tijdswinst van het vervallen van beoordelingsplichten op projectniveau lijkt beperkt, omdat voor de realisatie van een windpark toch uitgebreide informatie nodig blijft voor besluitvorming. De eventuele meerwaarde van de mogelijkheid van financiële compensatie binnen versnellingsgebieden weegt voor windparken op zee niet op tegen de extra stappen die met het aanwijzen van een versnellingsgebied geïntroduceerd worden. Bijvoorbeeld een extra mogelijkheid voor beroep.

Voor netten op zee geldt het uitgewerkte plan- en vergunningstelsel met het kavelbesluit niet. De beperkte meerwaarde die versnellingsgebieden bieden, zoals het vervallen van de milieueffectrapportage op projectniveau en de mogelijkheid van financiële compensatie, zou voor deze projecten dus wel kunnen gelden.

(26) De leden van de JA21-fractie vragen de regering waarom het wenselijk is een nieuw instrument 'screening hernieuwbare energie' te introduceren naast bestaande instrumenten (MER-beoordeling, omgevingsplanregels, vergunningvoorschriften), mede gelet op het streven van de Omgevingswet naar een beperkt aantal kerninstrumenten.

Het is gelet op een juiste omzetting van de EU-richtlijn niet mogelijk gebleken de screening te integreren met bestaande instrumenten. De RED III plaatst deze figuur bijvoorbeeld bewust naast de mer-beoordeling. Zie hiervoor ook de beantwoording op vraag (5).

(27) De leden van de JA21-fractie vragen de regering of zij verwacht dat de verschuiving van beroepszaken naar één instantie leidt tot kortere doorlooptijden of juist tot zwaardere, complexere procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kan de regering dit onderbouwen met scenario's of ervaringscijfers uit vergelijkbare stelsels?

Zie de beantwoording op vraag (8).

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

(28) De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering heeft gekozen voor een zuivere en lastenluwe implementatie van de EU-richtlijn. De regering geeft aan dat de implementatie de regeldruk voor initiatiefnemers van hernieuwbare-energieprojecten over het algemeen niet zal veranderen en in specifieke gevallen juist zal verlagen. Kan de regering nader toelichten in welke gevallen de regeldruk wordt verlaagd?

Voor projecten binnen versnellingsgebieden vervalt de projectmerplicht. Voorwaarde is dan wel dat er voor het gebied een (uitgebreide) planmer is uitgevoerd. De planmer wordt uitgevoerd door het bevoegd gezag. De initiatiefnemer hoeft geen projectmer meer te doorlopen, en kan dus minder regeldruk worden ervaren. De verwachting is overigens dat er in de praktijk geen gebruik gemaakt zal worden van versnellingsgebieden (zie ook beantwoording van vraag (3) en (4)).

(29) De leden van de JA21-fractie vragen de regering om de administratieve lasten voor medeoverheden (planvorming, plan-MER, screening, motivering, monitoring) inzichtelijk te maken en aan te geven hoe deze lasten zich verhouden tot de beoogde versnelling. De leden van de JA21-fractie vragen de regering om te verduidelijken hoe initiatiefnemers duidelijkheid krijgen over de eisen en doorlooptijden, en hoe wordt voorkomen dat onzekerheid over (financiële) compensatie de investeringsbereidheid beperkt.

Samen met Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg is getoetst wat de effecten voor medeoverheden zijn. Gelet op de beperkte meerwaarde van REDIII (zie beantwoording op vraag 3) en de verwachting dat er van de door de implementatie van REDIII geboden mogelijkheden weinig tot geen gebruik zal worden gemaakt, is de conclusie dat de implementatie van REDIII niet tot grotere lasten zal leiden. Deze conclusie wordt opgenomen in de nota van toelichting bij de amvb.

Verder is de verwachting dat in de praktijk geen gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid natuurschade door het bevoegd gezag te laten compenseren (op kosten van de initiatiefnemer) omdat hieraan te veel voorwaarden zijn verbonden. Zo kunnen bijvoorbeeld alleen effecten gecompenseerd worden die bij het aanwijzen van het versnellingsgebied nog niet bekend waren.

Initiatiefnemers kunnen op hun verzoek bij de procedure worden begeleid door een contactpunt dat wordt uitgevoerd door de minister van Klimaat en Groene Groei. Dit wanneer er sprake is van een project waarop de projectprocedure van toepassing is en wanneer de

minister van Klimaat en Groene Groei bevoegd is om het projectbesluit in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen. Het contactpunt kan de initiatiefnemers op hun verzoek informeren over de eisen en doorlooptijden. Initiatiefnemers waarvoor de projectprocedure niet van toepassing is op hun project krijgen duidelijkheid over de eisen en doorlooptijden met het gebruik van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

6. Uitvoering

(30) De leden van de VVD-fractie lezen dat de implementatie van REDIII zal zorgen voor een verschuiving in de werklast van de Commissie mer. Welke gevolgen ziet de regering voor de werklast van de Commissie mer door de uitgebreidere plan-MER? Ziet de regering hier mogelijk knelpunten met de maximale beslistermijn? De leden van de VVD-fractie lezen dat de uitvoering van de compensatie van de initiatiefnemer naar het bevoegd gezag verschuift. Welke gevolgen zal deze verschuiving hebben voor de uitvoering van een initiatiefvoorstel?

De verwachting is dat er geen versnellingsgebieden aangewezen zullen worden (zie beantwoording vraag 13). De Commissie mer zal dus in de praktijk geen extra werklast ondervinden als gevolg van dit wetsvoorstel. Overigens ziet de Commissie mer in de huidige praktijk steeds vaker dat planmer en projectmer gecombineerd worden. In zekere zin is dit wat REDIII beoogt – nog voordat REDIII geïmplementeerd is.

De verwachting is dat in de praktijk geen gebruik gemaakt zal worden van de (financiële) compensatie door het bevoegd gezag, omdat hieraan te veel voorwaarden zijn verbonden.

(31) Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de regering nog in gesprek is met de decentrale overheden over de gevolgen van de implementatie. Op welke termijn worden de gevolgen van de herziene richtlijn voor de decentrale overheden duidelijk? Wanneer is het streven de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met de Kamer te delen?

Samen met Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg is getoetst wat de effecten voor medeoverheden zijn. Gelet op de beperkte meerwaarde van REDIII (zie beantwoording op vraag 3) en de verwachting dat er van de door de implementatie van REDIII geboden mogelijkheden weinig tot geen gebruik zal worden gemaakt, is was de conclusie dat de implementatie van REDIII niet tot grotere lasten zal leiden. Deze conclusie wordt opgenomen in de nota van toelichting bij de amvb. Conform de gebruikelijke procedure wordt de amvb bij de Tweede en Eerste Kamer voorgehangen zodra de delegatiegrondslagen voor de amvb voldoende vast staan, namelijk nadat de Tweede Kamer akkoord is gegaan met het wetsvoorstel. De concept amvb is in oktober 2025 ter internetconsultatie voorgelegd en is te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/rediii_vergunnen_amvb/b1.

(32) De leden van de JA21-fractie vragen de regering hoe het contactpunt hernieuwbare energie organisatorisch wordt ingericht (mandaat, doorzettingsmacht, loketfunctie) en hoe dit in de praktijk bijdraagt aan versnelling als het bevoegd gezag decentraal is.

De minister van Klimaat en Groene Groei is het contactpunt voor projecten waarvoor zij in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd is om een projectbesluit vast te stellen. Voor overige projecten zijn decentrale overheden het

contactpunt, via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande loketfuncties, en wordt met dit wetsvoorstel geformaliseerd (zie ook beantwoording op vraag (22) .

7. Advies en consultatie

(33) De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering naar aanleiding van de internetconsultatie de bevoegdheid voor het aanwijzen van versnellingsgebieden heeft uitgebreid met gemeenten. Welke afweging heeft de regering gemaakt om de gemeenten te betrekken bij deze bevoegdheid die eerst alleen bij het Rijk en de Provincies lag?

Het doorslaggevende argument was om hierin één van de uitgangspunten van de Omgevingswet te volgen, namelijk het subsidiariteitsbeginsel. In artikel 2.3 van de Omgevingswet is dit beginsel verankerd en het houdt in dat het bevoegd gezag zo decentraal mogelijk belegd wordt. De regering heeft er met het wetsvoorstel voor gekozen om ook gemeenten de bevoegdheid te geven versnellingsgebieden aan te wijzen en hiermee aan te sluiten bij de systematiek en ontwerpkeuzes van de Omgevingswet.

(34) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering van mening is te voldoen aan de adviezen van de Commissie mer om in de planfase voldoende (gedetailleerde en brede) milieuonderzoeken uit te voeren, een afdoende toets te laten plaatsvinden of het specifieke project past binnen de kaders van het plan en plan-milieueffectrapport (MER) en vereiste mitigerende maatregelen te borgen? Ze vragen de regering om in een helder overzicht aan te geven aan welke van deze aanbevelingen wel voldaan is en aan welke niet, en in het laatste geval waarom niet?

De Commissie voor de milieueffectrapportage benadrukt in haar reactie het belang van zorgvuldige besluitvorming waarbij het milieubelang volwaardig kan meewegen. Het vervallen van de verplichting tot het doen van een mer voor projecten hoeft daar volgens de Commissie 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 regering onderkent het belang van een uitgebreid en gedetailleerd plan-milieueffectrapport. Een project kan in een latere fase alleen door de screening komen als in de planfase voldoende onderzoek gedaan is. Anders zal de screening immers uitwijzen dat er waarschijnlijk toch nadelige effecten zijn en zal er alsnog een project-mer (beoordeling) gedaan moeten worden. Dit volgt uit de wettelijke voorschriften. Het is aan het bevoegd gezag om zorg te dragen dat de toetsing afdoende is, en om de mitigerende maatregelen in de vergunning op te nemen en daarop te handhaven.

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. De regering deelt de mening van de Commissie dat de implementatie van dit onderdeel van REDIII amper tot versnelling zal leiden en verwacht dat er in de praktijk geen projecten gebruik zullen maken van de mogelijkheden die de

implementatie van REDIII versnellingsgebieden biedt (zie ook de beantwoording van vraag (3), (4) en (13)).

Verder geeft de Commissie ter overweging dat de screening mogelijk erg lijkt op het bestaande instrument van project-mer-beoordeling. Het is gelet op een juiste omzetting van de EU-richtlijn niet mogelijk gebleken de screening te integreren met bestaande instrumenten. De RED III plaatst deze figuur bewust naast de mer-beoordeling. In de beantwoording op vraag (5) is hierop nader ingegaan.

(35) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het voornemen is in een AMvB op te nemen dat projecten na de screening een natuurvergunning krijgen, in plaats van vergunningvrij door te mogen, op basis van de input van “diverse respondenten”. Ze vragen de regering een duidelijk overzicht te geven van wie deze respondenten precies zijn.

Zowel initiatiefnemers die de zekerheid van een vergunning verlangen, als natuur- en milieuorganisaties die een vergunningplicht wensen, als gemeenten, hebben in gesprekken en bij de internetconsultatie aangegeven bezwaren te hebben als projecten na screening vergunningvrij doorgang zouden kunnen vinden. Zie bijvoorbeeld de reactie van de Nederlandse Vereniging Duurzame energie (NVDE) in het kader van de internetconsultatie, waarin zij aangaf dat banken hernieuwbare-energieprojecten zonder vergunning niet financieren.¹⁰

(36) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of natuurverenigingen actief betrokken waren bij het opstellen van de handreiking over financiële compensatie. Zo ja, welke verenigingen?

Voor het opstellen van de handreiking voor financiële compensatie is onder andere gesproken met Het Limburgs Landschap, de Vogelbescherming, Stichting de Noordzee en Staatsbosbeheer. Zie voor een volledig overzicht van de betrokken instanties het achtergronddocument bij de handreiking, bijlage 1.¹¹

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Omgevingswet)

(37) De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat hoewel de richtlijn compensatie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag breder mogelijk maakt, namelijk voor het compenseren van milieueffecten (waar natuureffecten deel van uitmaken), in dit wetsvoorstel de toepassing beperkt wordt tot effecten op soorten en habitats. Zij lezen dat de regering van mening is dat, anders dan milieueffecten, deze natuureffecten zich goed lenen voor compensatie buiten het project. Deze leden vragen of de regering hiermee bedoelt dat er bij dergelijke milieueffecten een project mogelijks niet kan doorgaan doordat de mogelijkheid tot compensatie ontbreekt. Of bedoelt de regering dat er wel met het project en de bijbehorende milieuschade wordt verdergegaan zonder daar enige vorm van compensatie tegenover te zetten?

¹⁰ https://www.internetconsultatie.nl/rediii_versnellen/reactie/275563/bestand

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/12/22/decisio-handreiking-financiele-compensatie-red-iii>.

De regering bedoelt inderdaad dat een project met dergelijke milieueffecten niet kan doorgaan, omdat de mogelijkheid tot compensatie ontbreekt.

Het idee van financiële compensatie volgens REDIII is dat nadelige effecten die niet binnen het project zelf te vermijden, te mitigeren of te compenseren zijn, elders gecompenseerd kunnen worden. Bij milieueffecten zoals bijvoorbeeld geluid is compensatie elders niet mogelijk. Het project kan dan inderdaad niet doorgaan, omdat de mogelijkheid tot compensatie ontbreekt.

De verwachting is dat er in de praktijk geen gebruik gemaakt zal worden van financiële compensatie, omdat hier veel voorwaarden aan gebonden zijn. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat alleen effecten gecompenseerd kunnen worden die bij het aanwijzen van het versnellingsgebied nog niet bekend waren. Het is echt een laatste redmiddel voor onvoorziene effecten.

(38) De leden van de JA21-fractie vragen de regering om te verduidelijken hoe artikel 2.21b Omgevingswet zich verhoudt tot de taakverdeling uit artikel 2.3 Omgevingswet en in welke gevallen het Rijk (via ministeriële regeling) een versnellingsgebied kan aanwijzen dat normaliter tot de gemeentelijke of provinciale afwegingsruimte behoort.

In het antwoord op vraag (11) is reeds ingegaan op de taakverdeling en begrenzing van de rol van de Minister van Klimaat en Groene Groei en de borging van decentrale belangen. Korthedshalve wordt verwezen naar de beantwoording op vraag (11).

Artikel III (Wet windenergie op zee)

(39) De leden van de JA21-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe de screening en de kostenheffing in de Wet windenergie op zee (artikel 12a) zich verhouden tot de bestaande plan- en project-MER-systematiek voor het Programma Noordzee, kavelbesluiten en netten op zee.

De screening en de grondslag om kosten daarvoor in rekening te brengen bij initiatiefnemers zijn aanvullend op de bestaande plan- en besluitvorming voor windenergie op zee.

In de Wet windenergie op zee bestaat een gelaagde (milieubeoordelings)systematiek. Op strategisch niveau wordt in het Programma Noordzee (onderdeel van het Nationaal Waterprogramma) een plan-MER en passende beoordeling uitgevoerd bij de aanwijzing van windenergiegebieden. Vervolgens wordt per windpark een kavelbesluit genomen, waarvoor opnieuw een project-MER wordt opgesteld. Ook voor de infrastructuur (zoals netten op zee en aanlanding op land) worden potentiële gebieden onderzocht op significante effecten en mitigerende maatregelen.

Met dit wetsvoorstel wordt een instrument toegevoegd aan het huidige stelsel, namelijk de mogelijkheid om versnellingsgebieden aan te wijzen binnen de gebieden die zijn aangewezen als windenergiegebied. Binnen versnellingsgebieden vervangt de screening in beginsel de project-MER-(beoordeling) en natuurtoets, mits effecten al op planniveau zijn onderzocht. Bij windenergie op zee blijft echter een groot deel van de benodigde milieuinformatie nodig voor het kavelbesluit. Daardoor kan de screening de bestaande project-MER slechts beperkt vervangen. De procedure in de Wet windenergie op zee is al sterk gestroomlijnd en bevat al overeenkomsten met de instrumenten uit de richtlijn. De instrumenten ‘versnellingsgebied’ en

‘screening’ lijken daarom niet tot een (aanzienlijke) versnelling te leiden voor windenergie op zee.

Artikelen IV en V

(40) De leden van de JA21-fractie-fractie verzoeken de regering om te verduidelijken of de samenloopbepalingen met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en de Wet versterking regie volkshuisvesting nog inhoudelijke effecten hebben op de uitvoering van dit wetsvoorstel, of uitsluitend tekstueel van aard zijn.

De bepalingen die in de artikelen IV en V van het wetsvoorstel zijn opgenomen en die de samenloop regelen tussen onderhavig wetsvoorstel, de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting zijn uitsluitend tekstueel van aard.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

Jo-Annes de Bat