
Vergaderjaar 2022 – 2023

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

IZ BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2022

Op 9 november 2022 presenteerde de Europese Commissie de noodverordening *Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy*. Het voorstel vloeit voort uit de conclusies van de Europese Raad (ER) van 20-21 oktober jl., waarin opgeroepen werd om aanvullende maatregelen te nemen, waaronder een versnelde vereenvoudiging van de vergunningsprocedures om de uitrol van hernieuwbare energie en energienetten te bespoedigen, met inbegrip van noodmaatregelen op basis van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

In deze brief ontvangt u een appreciatie van de voorgestelde verordening. Deze brief vervangt het reguliere BNC-fiche vanwege de zeer korte termijn waarbinnen besluitvorming over de verordening wordt beoogd. Het voorzitterschap wil mogelijk al tijdens de buitengewone Energieraad op 24 november a.s. een politiek akkoord bereiken op dit voorstel.

Inhoud noodverordening

De voorstellen uit de onderhavige noodverordening overlappen deels met voorstellen uit het onderdeel 'faster permitting' uit het REPowerEU-pakket. Over deze voorstellen wordt nog onderhandeld in de Raad en deze worden onderdeel van de triloog over de Renewable Energy Directive (RED).

Met het oog op de hoge urgentie van de energietransitie en de huidige energiecrisis stelt de Commissie onderhavige noodverordening voor om vergunningverlening voor hernieuwbare energiebronnen in EU-lidstaten te versoepelen en te versnellen. Dit betreft met name het versnellen van de vergunningverlening voor energieprojecten door energie-opwek faciliteiten, de aansluiting ervan op het netwerk en eventueel nieuw netwerk door deze aan te merken als overstijgend publiek belang (*overriding public interest*). Daarbij worden wijzigingen voorgesteld over de toetsingswijze van ecologische impact bij projecten in het kader van de energietransitie buiten Natura2000-gebieden, mits significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten.

Verder stelt de Commissie – in aanvulling op het principe van overstijgend publiek belang – versnellingen voor een aantal technieken voor in het vergunningverleningsproces. Genoemde technieken zijn gekozen vanwege de potentie voor versnelling en de impact op afname van de vraag naar aardgas. De Commissie stelt voor om de termijn voor vergunningverlening voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie in bestaande en te ontwikkelen kunstmatige constructies, o.a. in bouwwerken, vast te stellen op een maand en, als deze termijn niet wordt gehaald, dat dan de vergunning van rechtswege wordt verleend. Ten aanzien van locaties waar sprake is van opwek van hernieuwbare energie stelt de Commissie voor om de termijn voor vergunningverlening voor vernieuwing en verzwaring van deze installaties te beperken tot maximaal zes maanden. Waar voor dit soort locaties de verplichting geldt tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage beperkt deze rapportage zich tot het uit te breiden of te moderniseren deel.

Ten slotte mag het verlenen van vergunningen voor warmtepompen niet langer duren dan drie maanden. De noodverordening zal ingesteld worden voor één jaar. Daarna wordt geëvalueerd of verlenging nodig is.

Appreciatie noodverordening

Het kabinet deelt de urgentie die de Commissie plaatst bij snellere vergunningverlening voor de energietransitie, en voor de doelen van REPowerEU. Voor de voorgestelde wetgeving geldt dan ook dat het kabinet hier in het algemeen een positief tegenover staat. Aangezien het een noodmaatregel op basis van art. 122 VWEU betreft, kan het kabinet de criteria van de Commissie (versnellen energietransitie en afbouw afhankelijkheid aardgas) voor de keuze van de voorgestelde technieken voor versnelde vergunningverlening onderschrijven. De voorgestelde technieken zijn in dat opzicht logisch. In het bredere kader van de klimaatdoelen en de daarvoor benodigde opwek voor duurzame energie bekijkt het kabinet nog of ook andere technieken, zoals netverzwaring, geothermie en CO₂-transport en -opslag, versnelde vergunningverleningsprocedures op grond van art. 122 VWEU vergen.

Overstijgend publiek belang

Toepassing van het principe van "overstijgend publiek belang" beoogt een lichtere toets op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) die de realisatie van energietransitie-projecten zou kunnen bespoedigen. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover een lichtere en snellere toetsing, maar dat wordt met deze voorzieningen niet bereikt. Deze lichtere toets neemt namelijk de verplichting niet weg dat een volledig onderzoek naar de effecten van een project moet plaatsvinden en dat, voor zover significante effecten niet worden gemitigeerd, natuurcompensatie moet worden gevonden en worden verzekerd. Dat blijft een tijdrovend traject. Dat energietransitie-projecten een dwingende reden van groot openbaar belang kunnen vormen, staat bovendien ook zonder deze explicitering buiten kijf. De enige meerwaarde is dat de bepaling op voorhand uitsluit dat dat oordeel aangevochten kan worden. Het principe vergt verdere uitwerking met betrekking tot de meerwaarde ten opzichte van de huidige werkwijze in Nederland, en verdere duiding op de relatie tot andere sectoren.

Zonne-energie

Het kabinet staat positief tegenover de voorstellen van de Commissie omtrent dit onderdeel, maar heeft daar nog vragen bij. Voor zon op dak geldt dat dat in Nederland in de meeste gevallen vergunningsvrij is. Voor de aanleg van zonnepanelen in specifieke gevallen, waaronder op monumenten en in bepaalde gevallen in beschermde dorps- en stadsgezichten, is een vergunning vereist. De snelheid in deze gevallen moet niet ten koste gaan van een gedegen proces en hier moet Nederland de impact nader verkennen, zodat cultureel erfgoed met zorg kan verduurzamen en Nederland zich houdt aan internationale verdragen omtrent cultureel erfgoed (Verdrag van Granada en de UNESCO-werelderfgoedconventie).

Het is daarnaast onduidelijk of de noodverordening ook van toepassing is voor Zon op land, Zon op Gevels of ZonPV voor 'bijzonder gevallen' zoals i.c.m. gevels, dijken en stortlocaties. Zon op land is niet vergunningsvrij. De noodverordening kan hier versnelling opleveren. Hierbij is de praktische uitvoerbaarheid bij het bevoegd gezag een aandachtspunt. Het kabinet is het op dit terrein niet eens met een vergunning van rechtswege indien er binnen een maand geen reactie van het bevoegd gezag is gegeven. Het kabinet hecht eraan dat lidstaten zelf bepalen of en onder welke omstandigheden een stilzwijgende vergunning kan worden toegekend.

Vernieuwen en uitbreiden van opwek van duurzame energie

Het kabinet steunt de aanpak om vergunningverlening voor het vernieuwen en uitbreiden van de opwek van duurzame energie te versnellen en te versimpelen. De aanpak kan in sommige gevallen gevolgen hebben voor de ruimtelijke aspecten van de windturbines (met name de hoogte) en een aandachtspunt is daarmee de impact op de leefomgeving. Aandachtspunt is daarom een goede borging van participatie binnen de beslistermijn van zes maanden. Daarnaast is voldoende capaciteit voor uitvoering ook een aandachtspunt.

Warmtepompen

Het kabinet ziet (hybride) warmtepompen en andere duurzame verwarmingsinstallaties als een belangrijk onderdeel van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Warmtepompen kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de afhankelijkheid van aardgas voor verwarming van de gebouwde omgeving te verminderen. Voor veel (hybride) warmtepompen geldt dat deze zonder vergunning of met een meldingsplicht geplaatst kunnen worden. Hierdoor verloopt de vergunningverlening in Nederland al snel. Voor bepaalde warmtepompen, bijvoorbeeld voor grote systemen of systemen waar grondboringen voor nodig zijn, is het belangrijk dat overige belangen ook goed geborgd worden. Denk bijvoorbeeld het beschermen van natuur of grondwater.

Uitvoerbaarheid

Het kabinet acht het zeer positief dat de Commissie vaart wil maken met de versnelling van energieprojecten. De praktische toepasbaarheid en haalbaarheid, en de voorwaarden hiervoor, met name van de maximumtermijnen, vergen nadere duiding. Daarbij is een aandachtspunt dat de doorlooptijd voor het aanvragen van een vergunning op basis van deze verordening relatief kort is ten opzichte van de voorbereidingstijd van een aanvraag voor een vergunning, zoals bij de bepalingen rondom de VHR. Verder is niet op alle punten duidelijk hoe de noodverordening zich verhoudt tot de uitleg van de MER-richtlijn. Het kabinet zal hierover verduidelijking vragen aan de Commissie.

Verder kruist de noodverordening het nationaal recht ter implementatie van de MER-richtlijn. Het kabinet zal hierover verduidelijking vragen aan de Commissie.

Juridische aspecten

Bevoegdheid

De houding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 122, eerste lid, VWEU. Artikel 122 geeft de EU de bevoegdheid om in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vast te stellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a en i, VWEU).

Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening beoogt op een gecoördineerde wijze versnelling van de energietransitie te verwezenlijken en de afhankelijkheid van aardgas af te bouwen door (tijdelijk) bestaande procedures voor het verkrijgen van vergunningen voor met name kansrijke energie-transitie trajecten met een groot potentieel voor onmiddellijke en effectieve impact verder te versnellen en vereenvoudigen. De uiteindelijke effecten van een gebrek aan hernieuwbare energie zijn grensoverschrijdend, waardoor het beleid in andere lidstaten van grote invloed is op het milieu en klimaat in Nederland. Om die reden is er meerwaarde in optreden op EU-niveau om de transitie naar hernieuwbare energie te verwezenlijken en te versnellen. Met een EU-aanpak wordt ingezet op een gecoördineerde wijze van energietransitie. Door een gezamenlijke aanpak op EU-niveau, kan de energietransitie en het afbouwen van de afhankelijkheid van (Russische) fossiele brandstoffen efficiënter en sneller worden bereikt door het benutten van voordelen die de interne markt biedt, schaalvergroting en technologische samenwerking tussen lidstaten. Bij gebrek aan gecoördineerd beleid op EU-niveau ontstaat immers het risico dat lidstaten vanwege zorgen over een ongelijk speelveld onvoldoende actie ondernemen. Ook biedt een EU-breed regelgevend kader meer zekerheid aan investeerders. Een gefragmenteerde aanpak, en mogelijke vertraging van de energietransitie wordt hiermee voorkomen. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening beoogt op een gecoördineerde wijze versnelling van de energietransitie te verwezenlijken en de afhankelijkheid van aardgas af te bouwen door (tijdelijk) bestaande procedures voor het verkrijgen van vergunningen voor met name kansrijke energie-transitie trajecten met een groot potentieel voor onmiddellijke en effectieve impact verder te versnellen en vereenvoudigen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze

doelstellingen te bereiken omdat het vergunningsproces eenvoudiger wordt en wordt versneld door het stellen van maximumtermijnen aan de vergunningverlening. Hierdoor kunnen hernieuwbare energiebronnen sneller en meer worden gebruikt en kan de afhankelijkheid van gas dus sneller worden afgebouwd en de energietransitie sneller worden verwezenlijkt. De vastgestelde doorlooptijden van de vergunningverlening laten weinig ruimte voor interpretatie van de lidstaten. Nederland zal hier zoals boven aangegeven aandacht voor vragen. Gezien de urgentie van het onderwerp gaat de regelgeving als geheel niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken.

Financiële gevolgen

EU

Volgens de Commissie zijn er geen financiële gevolgen voor de EU-begroting. Indien deze er toch zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Nationaal

De voorgestelde verordening heeft geen budgettaire gevolgen voor de beleidsverantwoordelijke departementen. Voor decentrale overheden kunnen wel budgettaire gevolgen ontstaan, omdat voor snellere vergunningverlening meer capaciteit nodig is.

Regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht

De verordening beoogt vooral om (tijdelijk) bestaande procedures voor het verkrijgen van vergunningen voor met name kansrijke energie-transitie trajecten met een groot potentieel voor onmiddellijke en effectieve impact verder te versnellen en vereenvoudigen. De inschatting is dat deze maatregelen een positief regeldrukeffect zullen hebben voor zowel bedrijven als burgers. De doorlooptijden kunnen tot een uitdaging in de planning van het vergunningsverleningsproces leiden. Het is nu niet in te schatten of het initiatief tot meer vergunningsaanvragen leidt.

Geopolitiek heeft het voorstel gevolgen voor hoe de EU zich positioneert op het wereldtoneel en hoe het zich verhoudt ten opzichte van landen waar het nu afhankelijk van is bij leveringen van energie. Het voorstel is direct bedoeld de afhankelijkheden van de Russische Federatie af te bouwen door de energietransitie naar hernieuwbare energie te versnellen. Dit verandert de relatie met de Russische Federatie.

Een versterkte inzet op hernieuwbare energie in de EU draagt bij aan verdere investeringen en innovaties door Europese bedrijven, waardoor hun internationale concurrentiekracht verder zal toenemen.

Afsluiting

Deze noodverordening kan een goede stap zijn naar een energie-onafhankelijk en duurzaam Europa. Hoewel aspecten nadere uitwerking en duiding behoeven, is het goed dat de Commissie de urgentie voelt en op korte termijn concrete maatregelen wil nemen. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen in de Raad actief inzetten voor een spoedige en ambitieuze behandeling van het voorstel, waarbij het kabinet oog zal houden voor de in deze brief genoemde aandachtspunten.

R.A.A. Jetten
Minister voor Klimaat en Energie