

Memorie van Toelichting REDIII

I Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet en (in beperkte mate) de Wet Windenergie op zee in verband met de implementatie van een gedeelte van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (ook wel 'REDIII' genoemd; hierna: herziene richtlijn hernieuwbare energie)¹. REDIII is op 20 november 2023 in werking getreden en is een wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, de Renewable Energy Directive ('RED').²

Met dit wetsvoorstel, een algemene maatregel van bestuur en een ministeriele regeling worden de artikelen geïmplementeerd uit de herziene richtlijn over het versnellen van vergunningsprocedures op het gebied van natuur en milieu (artikelen 15ter tot en met 16septies).

Het wetsvoorstel voorziet erin dat in Nederland versnellingsgebieden kunnen worden aangewezen voor ontwikkeling van hernieuwbare energie en bijbehorende plannen moeten worden vastgesteld. Ook wordt voor bepaalde gevallen een uitzondering geregeld op de verplichting een passende beoordeling³ uit te voeren en wordt bepaald dat een zogenoemde screening moet worden uitgevoerd voor hernieuwbare energieprojecten. Verder worden grondslagen toegevoegd voor nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Dit zijn onder meer grondslagen voor instructieregels, het heffen van rechten en de uitzondering voor de passende beoordeling.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op zowel land als zee. 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 dat de herziene richtlijn voorschrijft kent op hoofdlijnen veel overeenkomsten met het proces dat in het huidige stelsel met de wet windenergie op zee is geregeld. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 5.2.

De algemene maatregel van bestuur zal algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet (het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving) wijzigen en voegt regels toe over de bevoegdheidsverdeling voor het aanwijzen van gebieden, de keuze van een gebied en de inhoud van het plan. Ook wordt op dat niveau geregeld dat in bepaalde gevallen geen milieueffectrapportage (hierna: mer), mer-beoordeling⁴, passende beoordeling⁵ of een soortenbeschermingstoets⁶ hoeft plaats te vinden en worden regels gesteld over procedures voor hernieuwbare energieprojecten.

De artikelen 15ter tot en met artikel 16septies van de richtlijn worden met dit separate wetsvoorstel geïmplementeerd, omdat de artikelen een gedeelde doelstelling hebben om de energietransitie te versnellen, waar de totale Richtlijn (EU) 2023/2413 een bredere scope heeft. Naast het inhoudelijke onderscheid tussen deze artikelen en de overige artikelen van de richtlijn, kent een deel van de genoemde artikelen een kortere implementatietermijn (zes maanden, namelijk tot 1 juli 2024). De voornoemde artikelen komen voort uit de Europese noodverordening voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie (2022/2577)⁷ en zijn een uitbreiding daarop. De

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 Artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), artikel 16.53c Ow.

⁴ Richtlijn 2011/92/EU

⁵ Art. 6, lid 3 Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

⁶ Soortenbeschermingsbepalingen: art. 5 + art. 9 Vogelrichtlijn (2009/147/EC) en art. 12 + art. 16 Habitatrichtlijn (92/43/EEG).

⁷ Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen

deadline voor de implementatie van de herziene richtlijn van 1 juli 2024 is zo gekozen dat deze aansluit op de oorspronkelijke einddatum van de noodverordening (30 juni 2024). Dit wetsvoorstel is na de deadline van 1 juli 2024 ingediend en wordt daarmee 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.⁸ Volgens vast kabinetsbeleid is bij dit wetsvoorstel sprake van zuivere implementatie. Met dit voorstel wordt maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de richtlijn biedt, zonder nationale koppen toe te voegen. Met name waar de richtlijn verplicht tot stroomlijning van vergunningprocedures voldoet de nationale wetgeving voor een deel al.

Deze richtlijn heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Leeswijzer

Het algemene deel van deze memorie van toelichting (Hoofdstuk I) bevat in paragraaf 2 de strekking van de richtlijn hernieuwbare energie. Paragraaf 3 beschrijft de wijze van uitvoering, voor zover wet- en regelgeving moet worden aangepast. Subparagraaf 3.5 geeft een doorkijk naar de algemene maatregel van bestuur. Paragrafen 4 en 5 bevat de verhouding met hoger recht, nationaal beleid en overige nationale wet- en regelgeving. Paragrafen 6 e.v. 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. Te implementeren richtlijn

Paragraaf 2.1 geeft een beknopt overzicht van de strekking van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (artikelen 15ter – 16septies). In de opvolgende paragrafen worden de diverse onderdelen uitgebreider toegelicht.

2.1 Strekking en hoofdelementen van de herziene richtlijn hernieuwbare energie

De herziene richtlijn hernieuwbare energie is onderdeel van het REPowerEU Plan. Met deze herziening streeft de Europese Unie, door een snellere uitrol van hernieuwbare energie,⁹⁽⁰⁰⁾ naar een groter aandeel hernieuwbare energie, sterker concurrentievermogen en daarnaast een grotere energieonafhankelijkheid. De directe aanleiding voor REPowerEU was de Russische inval in Oekraïne in februari 2022.

Met de herziene richtlijn hernieuwbare energie 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 'REDII' was dat nog 40%. De indicatieve nationale doelstelling voor Nederland is 39%. Deze is meegenomen in de update van het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat 2021-2030 van juni 2024.¹⁰ Ter vergelijking: in 2023 was het aandeel hernieuwbare energie 17% van het totale energieverbruik in Nederland.¹¹

Om de nationale doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie te halen, moeten op grond van de herziene richtlijn hernieuwbare energiegebieden worden aangewezen voor versnelde uitrol van de opwekking van hernieuwbare energie en kunnen daarnaast gebieden worden aangewezen

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 31239, nr. 396.

⁹ 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.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/21/definitieve-update-integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>.

¹¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/23/energieverbruik-uit-hernieuwbare-bronnen-gestegen-naar-17-procent>.

voor netwerk- en opslaginfrastuctuur die nodig zijn om die hernieuwbare energie in het energiesysteem op te nemen. Samen worden deze gebieden in deze memorie aangeduid als "versnellingsgebieden".¹² Voor zover er verschillende regelingen gaan gelden voor deze twee te onderscheiden gebieden, wordt dit in deze toelichting aangegeven.

Voor versnellingsgebieden voor opwekking van hernieuwbare energie zijn achtereenvolgens een gecoördineerde inventarisatie van gebieden nodig, een aanwijzing van een gebied en een plan. Dit plan wordt onderworpen aan een plan-mer en zo nodig een passende beoordeling en een soortenbeschermingstoets op planniveau. Daarna volgt op projectniveau een screening. Voor versnellingsgebieden voor netwerk- en opslag infrastructuur geldt hetzelfde, maar kan de gecoördineerde inventarisatie achterwege blijven.

Binnen beide typen versnellingsgebieden kan onder voorwaarden afgeweken worden van enkele in Europese natuur- en milieuregelgeving voorgeschreven toetsen. In paragraaf 2.2 worden deze elementen toegelicht. Voor wind-, fotovoltaïsche zonne-energieprojecten en projecten gericht op netten en opslag wordt het onder voorwaarden mogelijk om natuur- en milieueffecten financieel te compenseren (zie hierover paragraaf 2.5).

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 gestroomlijnd, onder andere door het stellen van maximale termijnen. Ook moeten lidstaten één of meer contactpunten oprichten of aanwijzen voor de begeleiding van de volledige administratieve vergunningaanvraag- en vergunningverleningsprocedure. Daarnaast moet het publiek gemakkelijk toegang hebben tot eenvoudige geschillenbeslechtsprocedures in verband met de vergunningsprocedure en de afgifte van bouw- en exploitatievergunningen voor installaties voor de productie van hernieuwbare energie. Waar van toepassing is dit met inbegrip van alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen (zie hierover paragraaf 2.3).

De richtlijn stelt verder dat, totdat klimaatneutraliteit bereikt is, installaties voor de productie van hernieuwbare energie en de bijbehorende infrastructuur van hoger openbaar belang zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid dienen. Dit is van toepassing wanneer rechtmatige belangen in afzonderlijke gevallen worden afgewogen in het kader van de habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn water en de vogelrichtlijn (hieronder paragraaf 2.4). De projecten komen dan in aanmerking voor een vereenvoudigde beoordeling.

De bouw en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie kan leiden tot het incidenteel doden of verstoren van vogels en andere beschermde soorten. De richtlijn stelt dat een dergelijk doden of verstoren niet als opzettelijk mag worden beschouwd, in de zin van de vogel- en habitatrichtlijn, als voorzien is in passende mitigerende maatregelen om dat doden of die verstoringen te voorkomen. Hierdoor zijn ook minder juridische bezwaren mogelijk tegen nieuwe installaties (zie paragraaf 2.4).

2.2 Gebieden voor versnelde uitrol van hernieuwbare energie

Algemene opmerkingen over versnellingsgebieden

De richtlijn schrijft voor dat een lidstaat een gecoördineerde inventarisatie uitvoert van geschikte gebieden om hernieuwbare energie op te wekken. Op basis van deze inventarisatie moet de lidstaat gebieden aanwijzen voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en heeft het de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen voor netwerk- en opslaginfrastuctuur. Binnen deze twee soorten versnellingsgebieden kan vergunningverlening op projectniveau versneld worden doordat de effecten voor milieu en natuur in een eerder stadium op gebiedsniveau worden onderzocht. Het onderzoek op projectniveau wordt dan vervangen door een screening. Als de screening uitwijst dat er geen negatieve natuur- en milieueffecten zijn, kan het project natuur- en milieuvergunningvrij doorgang vinden. Binnen deze gebieden is het voor wind-, fotovoltaïsche zonne-energieprojecten

¹² De herziene richtlijn spreekt enerzijds van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en anderzijds van gebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur voor hernieuwbare energie. In het wetsvoorstel zelf is bij de terminologie van de richtlijn aangesloten (artikel I van het voorstel; het nieuwe artikel 2.47 van de nieuwe paragraaf 2.6.4 van de Omgevingswet bevat in het eerste lid het gebied voor de versnelde uitrol en in het tweede lid gebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur).

en projecten gericht op netten en opslag onder voorwaarden mogelijk om natuur- en milieueffecten financieel te compenseren (zie paragraaf 2.5).

Voor het aanwijzen van versnellingsgebieden op de Noordzee kent het bestaande stelsel op hoofdlijnen veel overeenkomsten met het proces voor de versnellingsgebieden dat de herziene richtlijn voorschrijft. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 5.2.

2.2.1 Gecoördineerde inventarisatie van geschikte gebieden

Voor de aanwijzing van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie schrijft de richtlijn voor dat de lidstaat eerst een gecoördineerde inventarisatie dient uit te voeren, 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. Deze inventarisatie identificeert het binnenlands potentieel voor hernieuwbare energie en de gebieden die noodzakelijk zijn voor de productie van hernieuwbare energie en eventueel ook de bijbehorende infrastructuur voor transport en opslag. Voor deze inventarisatie mag gebruik gemaakt worden van bestaand beleid.

Na afronding van de gecoördineerde inventarisatie kunnen bevoegde gezagen, als deelverzameling (in de richtlijn 'subset' genoemd) van deze inventarisatie, gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie aanwijzen en eventueel ook gebieden voor de netwerk- en opslag infrastructuur om die hernieuwbare energie in het energiesysteem te integreren.

2.2.2 Aanwijzen van gebieden

Gebieden voor versnelde uitrol van opwekking van hernieuwbare energie

Voor het aanwijzen stellen de bevoegde autoriteiten één of meer plannen vast waarin gebieden worden aangewezen voor één of meer soorten hernieuwbare-energiebronnen voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie. Een opwekkingsgebied kan alleen aangewezen worden als er geen aanzienlijke milieu- of natuureffecten te verwachten zijn of als deze beperkt kunnen worden. Voor het plan is een milieueffectrapportage nodig en wanneer relevant een passende beoordeling (bij mogelijke effecten op een Natura 2000-gebied) en een soortenbeschermingstoets. In het plan moeten de toepasselijke regels en mitigerende maatregelen worden opgenomen die gelden voor het aangewezen gebied.

Nederland moet uiterlijk 21 februari 2026 één of meer gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie hebben aangewezen. In de richtlijn wordt een voorkeur aangegeven voor kunstmatige en bebouwde oppervlakken. Natura 2000-gebieden, gebieden die onder nationale beschermingsregelingen voor natuur- en biodiversiteitsbehoud vallen en belangrijke trekroutes van vogels en zeezoogdieren zijn uitgesloten voor het aanwijzen van versnellingsgebieden voor opwekking.

Gebieden voor netwerk- en opslaginfrastructuur

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

- Deze gebieden hoeven geen deel te zijn van bovengenoemde gecoördineerde inventarisatie. Ze moeten wel de versnellingsgebieden voor de opwekking van hernieuwbare energie ondersteunen en aanvullen, waarbij het om synergie met deze gebieden gaat. Een fysieke verbinding is hierbij niet nodig.
- Deze gebieden kunnen aangewezen worden als er geen aanzienlijke milieu- of natuureffecten te verwachten zijn, of als deze effecten kunnen worden beperkt of (geldelijk) 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, anders dan voorheen, een mogelijkheid tot realisatie. Dit geldt niet voor opslagprojecten – die moeten, net zoals de gebieden voor versnelde uitrol, beschermde gebieden uitsluiten.

2.2.3 Achterwege blijven van project-mer en natuurtoetsen

Van de projecten die zijn opgenomen in de plannen voor aangewezen gebieden en die voldoen aan de regels en mitigerende maatregelen die zijn opgenomen in deze plannen, wordt verwacht dat ze geen aanzienlijke gevolgen voor milieu en natuur hebben. De effecten van deze projecten zijn immers getoetst bij de voorbereiding van het plan en er zijn regels in het plan vastgesteld om te voorkomen dat de projecten aanzienlijke negatieve effecten kunnen hebben. Daarom worden deze projecten vrijgesteld van de verplichting tot het doorlopen van een project-mer of project-mer-beoordeling en (waar aan de orde) een passende beoordeling en een soortenbeschermingstoets.

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

Voor een goede toets op planniveau moet bij het opstellen van het plan duidelijk zijn welke projecten in een gebied worden gepland en wat de milieueffecten van die projecten zijn voor de omgeving en – als dit aan de orde is– de effecten voor natuur. Er hoeft na vaststelling van het plan weliswaar geen milieueffectrapportage (mer), passende beoordeling of soortenbeschermingstoets meer te worden uitgevoerd op projectniveau, maar dit betekent naar verwachting wel dat het plan specifiek en concreter wordt (passende regels en maatregelen), waardoor de mer op planniveau ook gedetailleerder wordt. De plan-mer kan het karakter krijgen van een gecombineerd plan- en project-mer. De mate van versnelling zal dus per project verschillen, omdat het mogelijk meer tijd vergt om een dergelijk plan-mer op te stellen.

Bij het aanwijzen van gebieden zorgt de lidstaat voor inspraak van het publiek en wordt publiek draagvlak van hernieuwbare-energieprojecten bevorderd door middel van directe en indirecte deelname van lokale gemeenschappen aan die projecten. Dit wordt van belang geacht omdat met het vervangen van de project-mer door een screening een inspraakmoment vervalt.

Het aanwijzen van versnellingsgebieden heeft ook gevolgen voor de maximale vergunningstermijnen die gelden voor projecten in dat gebied. In paragraaf 2.3 wordt dit nader toegelicht.

2.2.4 Screening van projecten

In plaats van een project-mer en waar dat aan de orde is een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets, voert het bevoegd gezag een screening uit op projectniveau, zodra een vergunningaanvraag voor een project in een versnellingsgebied is ingediend. Dit biedt aanvragers enerzijds sneller duidelijkheid, en anderzijds zorgt het ervoor dat negatieve milieu- en natuureffecten worden beperkt tot een minimum. Zo waarborgt de herziene richtlijn hernieuwbare energie de balans tussen lokale natuur- en milieubescherming en de noodzaak tot versnelling.

Bij de screening wordt nagegaan of het project zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten die niet eerder zijn vastgesteld in het plan-MER, of dat er aanzienlijke grensoverschrijdende effecten zijn. De projectontwikkelaar verstrekt informatie over de kenmerken van het project voor hernieuwbare energie en hoe het voldoet aan de eisen die gesteld zijn bij de mitigerende maatregelen in het plan. De screening gebeurt op basis van het toetsingskader dat is vastgesteld met het plan en de verstrekte informatie. Het bevoegd gezag kan de projectontwikkelaar of initiatiefnemer verzoeken om aanvullende beschikbare informatie, mits deze geen aanvullende beoordeling of gegevensverzameling vereist.

De screening voor projecten, gericht op opwekking, 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.

Na afloop van het screeningproces wordt de aanvraag vanuit milieuoogpunt geacht te zijn goedgekeurd, zonder dat daarvoor een uitdrukkelijk besluit van het bevoegde gezag vereist is. Dit geldt niet als uit de screening blijkt dat het project toch leidt tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten, 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(boordeling) en – als dat aan de orde is - een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets. Deze beoordelingen zijn alleen gericht op de onvoorziene negatieve effecten en moeten binnen zes maanden afgerond worden, met de mogelijkheid van verlenging van die termijn op grond van buitengewone omstandigheden.

Projecten gericht op wind- of fotovoltaïsche zonne-energie kunnen in het geval van gerechtvaardigde omstandigheden vrijgesteld worden van deze beoordelingen. In dat geval neemt de exploitant van dit project evenredige mitigerende maatregelen.

2.2.5 Financiële compensatie van effecten die blijken uit screening

Als uit de screening blijkt dat er toch negatieve effecten zijn en als er geen mitigerende maatregelen beschikbaar zijn bij voornoemde vrijgestelde wind- en zonne-energieprojecten en bij projecten gericht op netten en opslag, kunnen compenserende maatregelen worden getroffen. Die kunnen, als er geen andere evenredige compenserende maatregelen beschikbaar zijn, de vorm aannemen van financiële compensatie. Als die negatieve effecten de bescherming van soorten betreft, geeft de richtlijn als voorbeeld dat de exploitant voor de duur van de exploitatie van de installatie financiële compensatie betaalt voor beschermingsprogramma's voor de waarborging of verbetering van de staat van instandhouding van de betrokken soorten.

2.3 Stroomlijning van vergunningprocedures

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 gestroomlijnd, onder andere door het stellen van maximale termijnen.

De richtlijn voorziet voor alle administratieve stadia vanaf de erkenning van de volledigheid van de vergunningaanvraag tot de kennisgeving van het definitieve besluit over het resultaat van de vergunningsprocedure door de betrokken autoriteit of autoriteiten in een aantal verplichtingen:

- Het bevoegd gezag bevestigt de volledigheid van de vergunningaanvraag:
 - o binnen versnellingsgebieden binnen 30 dagen na ontvangst; en
 - o buiten versnellingsgebieden binnen 45 dagen na ontvangst;Als de aanvraag onvolledig is, verzoekt het bevoegd gezag de aanvrager onverwijld een volledige aanvraag in te dienen. De datum van de bevestiging van de volledigheid van de aanvraag door de bevoegde autoriteit geldt als het begin van de vergunningsprocedure.
- Het is aanvragers toegestaan de relevante documenten in digitale vorm in te dienen. Uiterlijk op 21 november 2025 zorgen de lidstaten ervoor dat alle vergunningverleningsprocedures in elektronische vorm worden uitgevoerd.
- De lidstaat richt een of meer contactpunten op, of wijst deze aan. Deze contactpunten begeleiden de aanvrager op diens verzoek bij de volledige administratieve vergunningsaanvraag- en vergunningverleningsprocedure. Het contactpunt stelt een procedurehandboek voor ontwikkelaars van installaties voor de productie van hernieuwbare energie beschikbaar en stelt die informatie ook online beschikbaar. Hierbij wordt naar behoren aandacht besteed aan kleinschalige hernieuwbare-energieprojecten, projecten van zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare-energiegemeenschappen.
- De lidstaat zorgt ervoor dat aanvragers en het publiek gemakkelijk toegang hebben tot eenvoudige geschillenbeslechtsprocedures in verband met de vergunningsprocedure en de afgifte van bouw- en exploitatievergunningen voor installaties voor de productie van hernieuwbare energie, met inbegrip van, waar van toepassing, alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen.
- De lidstaat zorgt ervoor dat administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures, met inbegrip van beroepsprocedures die verband houden met milieuaspecten, worden onderworpen aan de

snelste administratieve en gerechtelijke procedure die op het relevante nationale, regionale en lokale niveau beschikbaar is.

- De lidstaten voorzien in toereikende middelen om ervoor te zorgen dat gekwalificeerd personeel, bijscholing en omscholing beschikbaar is voor hun bevoegde autoriteiten in overeenstemming met de geplande geïnstalleerde capaciteit voor de opwekking van hernieuwbare energie. De lidstaten staan de regionale en lokale autoriteiten bij om de vergunningsprocedure te vergemakkelijken; Uit de vergunningprocedures voortvloeiende besluiten worden in overeenstemming met het toepasselijke recht openbaar gemaakt.

Hiernaast zijn er nog bijzondere artikelen voor vergunningprocedures voor repowering, voor zonne-energieprojecten en voor warmtepompen.

In schema zien de verschillende termijnen voor vergunningverlening er als volgt uit.

Vergunning termijnen				
	Hernieuwbare energieprojecten binnen gebieden (art 16bis)		Hernieuwbare energieprojecten buiten gebieden (art 16 ter)	
	land	zee	land	zee
Algemeen	12 maanden	24 maanden	2 jaar	3 jaar
Repowering <150kW	6 maanden	12 maanden	12 maanden	2 jaar
Repowering <+15%	3 maanden (16 quater, eerste lid)			

Zon op kunstmatige constructies (niet primair bedoeld voor zonne-energie-opwekking)	1 maand (= <100kW)	3 maanden (>100kW)	art 16 quinquies
Warmtepomp <50MW	1 maand	3 maanden (bodemwarmtepompen)	art 16 sexies

2.4 Kwalificatie "hoger openbaar belang" en niet-opzettelijk verstoren of doden beschermde soorten

Naast het stroomlijnen van vergunningprocedures zijn er nog twee bepalingen die zowel binnen als buiten de twee typen versnellingsgebieden van toepassing zijn: de kwalificatie 'hoger openbaar belang' en het niet-opzettelijk verstoren of doden van beschermde soorten.

Kwalificatie hoger openbaar belang

De richtlijn stelt dat, totdat klimaatneutraliteit bereikt is, projecten die gericht zijn op de uitrol van hernieuwbare energie worden vermoed van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen. Dit is van toepassing wanneer rechtmatige belangen in afzonderlijke gevallen worden afgewogen in het kader van de habitatrichtlijn (artikel 6.4 en 16.1c), de kaderrichtlijn water (artikel 4.7c) en de vogelrichtlijn (artikel 9.1a). In deze richtlijnen zijn afwijkmogelijkheden opgenomen voor projecten van hoger openbaar belang. De herziene richtlijn hernieuwbare energie bevestigt dat deze van toepassing zijn op hernieuwbare-energie projecten.

Binnen de context van de habitatrichtlijn maakt dit bijvoorbeeld het toestaan van activiteiten gemakkelijker, ook als die mogelijk tot verslechtering van beschermde habitats zouden leiden. In de zogenoemde ADC-toets¹³ wordt, bij de afwezigheid van alternatieven, naast fysieke compensatie

¹³ De ADC-toets is voor vergunningen vastgelegd in artikel 8.74b, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving. De drie voorwaarden waaraan een project moet voldoen, zijn dat: A: er geen alternatieven zijn, D: sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en C: de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Zie het kader in paragraaf 3.2.3.

(zoals het creëren van nieuwe natuur om schade aan Natura 2000-gebieden te compenseren), de mogelijkheid van financiële compensatie geboden. Dit is het geval bij wind- en fotovoltaïsche zonne-energieprojecten en infrastructuur voor hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem (zie paragraaf 2.2).

Lidstaten kunnen de toepassing van dit artikel beperken tot bepaalde technologie of tot bepaalde type projecten en stellen de Commissie in kennis van die beperkingen, samen met de redenen hiervoor.

Niet opzettelijk verstoren of doden van beschermde soorten

De bouw en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie zowel binnen als buiten versnellingsgebieden kan leiden tot het incidenteel doden of verstoren van vogels en andere door de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn beschermde soorten. Het doden of verstoren mag niet worden beschouwd als opzettelijk in de zin van de habitat- en vogelrichtlijn als het project voor de bouw en de exploitatie van die installaties voor de productie van hernieuwbare energie aan de volgende voorwaarden voldoet:

- het project voorziet in passende mitigerende maatregelen om dat doden of die verstoringen te voorkomen;
- de doeltreffendheid van de maatregelen wordt gemonitord – als de doeltreffendheid nog niet breed is getest; en
- op basis van de verzamelde informatie worden, waar nodig, verdere maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat er geen aanzienlijke negatieve effecten op de populatie van de betrokken soort zijn.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Aanleiding, doelstellingen en noodzaak

De aanleiding voor deze wetwijziging is de zuivere implementatie van de herziene richtlijn hernieuwbare energie, die is toegelicht in paragrafen 1 en 2. De Nederlandse overheid moet zorgdragen voor een tijdige en juiste implementatie van EU-regelgeving. Daarnaast wil het kabinet de mogelijkheden die de herziene richtlijn hernieuwbare energie biedt voluit benutten om de energietransitie te versnellen.¹⁴ Het doel van dit wetsvoorstel is daarom het aanpassen van de relevante Nederlandse wetgeving – voorzover nodig - aan artikelen 15ter tot en met 16septies van de richtlijn hernieuwbare energie. Wanneer nodig worden grondslagen aan bestaande wetgeving toegevoegd om artikelen (nader) uit te werken in onderliggende regelgeving. In paragraaf 3.5 wordt een korte doorkijk gegeven naar de wijzigingen die nodig zijn in onderliggende regelgeving.

Aan een aantal artikelen van de richtlijn hernieuwbare energie 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 uitvoering betreft ook feitelijk handelen dat geen wettelijke grondslag nodig heeft, zoals de inventarisatie van gebieden. In hoofdstuk III van deze toelichting is in een tabel per artikel van de richtlijn aangegeven of, en zo ja hoe, de richtlijnbepalingen in nationaal recht zijn omgezet en op welk niveau (met dit wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). Ook is aangegeven dat voor sommige onderdelen feitelijk handelen volstaat.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet en in beperkte mate de Wet Windenergie op zee. De kerndoelstelling van de richtlijn is - naast het versnellen van de energietransitie-, de bescherming van de fysieke leefomgeving waardoor deze artikelen binnen de Omgevingswet horen. Het ontwikkelen van hernieuwbare energieprojecten kan immers gevolgen hebben voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het onderdeel versnellen en vergunnen van de richtlijn gaat over omgevingsrechtelijke procedures.

De richtlijn biedt de mogelijkheid uiterlijk 21 mei 2024 specifieke gebieden aan te wijzen die al waren aangewezen als gebieden geschikt voor de uitrol van hernieuwbare energie. Er is voor

¹⁴ Zoals door de Minister van Klimaat en Groene groei in haar brief van 10 december 2024 aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstukken II, 2024/25, 29826, nr. 217).

gekozen geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Voor de aanwijzing van een versnellingsgebied volgens de herziene richtlijn hernieuwbare energie is een uitgebreider onderzoek op planniveau nodig naar de natuur- en milieueffecten, om in een later stadium de project-mer en eventuele passende beoordeling en soortenbeschermingstoets te kunnen vervangen door de screening die de herziene richtlijn hernieuwbare energie voorschrijft. De inschatting was dat het uitbreiden van een lopende plan-mer meer tijd zou kosten dan de mogelijk te behalen versnelling die de richtlijn hierbij biedt.

Leeswijzer

In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe de aanwijzing van de versnellingsgebieden geïmplementeerd wordt. Paragraaf 3.3 gaat in op de implementatie van de stroomlijning van vergunningsprocedures. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 beschreven hoe de bepalingen over het hoger openbaar belang en het niet-opzettelijk verstoren en doden van beschermde soorten zijn omgezet. Tenslotte geeft paragraaf 3.5 een doorkijk naar onderliggende regelgeving in de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling.

3.2 Implementatie gebieden voor versnelde uitrol van hernieuwbare energie

3.2.1 Inventarisatie gebieden voor hernieuwbare energie

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, moet voorafgaand aan de noodzakelijke aanwijzing van in ieder geval één gebied, een gecoördineerde inventarisatie plaatsvinden van gebieden met potentieel voor de opwekking van hernieuwbare energie die noodzakelijk zijn om de doelstelling van de herziene richtlijn hernieuwbare energie te halen. De inventarisatie van gebieden voor netten en opslag die nodig zijn om de hernieuwbare energie in het energiesysteem te integreren is daarbij optioneel. Voor de inventarisatie is gebruik gemaakt van bestaand beleid, namelijk de resultaten van de Klimaat en Energieverkenning 2023.¹⁵ Op basis hiervan zijn diverse nationale programma's die gericht zijn op de energietransitie toegevoegd aan de inventarisatie. Het maritiem ruimtelijk plan, dat wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en dat zijn weerslag vindt in het Programma Noordzee, maakt hier ook deel van uit. Er is voor gekozen de inventarisatie breed op te zetten, om het risico te verkleinen dat er potentiële versnellingsgebieden gemist worden. Daarnaast is ook provincies en gemeenten de mogelijkheid geboden om gebieden aan te dragen voor de gecoördineerde inventarisatie. De gehele inventarisatie wordt ter inzage gelegd via een internetconsultatie in maart 2025 en vervolgens in mei 2025 aangeboden aan de Europese Commissie, zoals de richtlijn verlangt. **PM Resultaten**.

3.2.2 Aanwijzen van de twee soorten versnellingsgebieden

Binnen de gebieden uit de gecoördineerde inventarisatie kunnen versnellingsgebieden worden aangewezen. De richtlijn gaat ervan uit dat het gebied en het plan één zijn, met andere woorden, met het plan wordt ook het gebied vastgesteld (zie hiervoor paragraaf 2.2). In het plan kunnen ook rechtstreeks werkende regels staan over mitigerende maatregelen, maar de richtlijn verplicht dit niet. Met dit wetsvoorstel worden in het nationale recht binnen de systematiek van de Omgevingswet de volgende aspecten geregeld:

- de aanwijzing van een gebied door de Minister van Klimaat en Groene Groei, in overeenstemming met de Ministers die het aangaat, of gedeputeerde staten in bij algemene maatregelen van bestuur aangewezen gevallen;
- het vaststellen van een plan door de Minister van Klimaat en Groene Groei, in overeenstemming met de Minister die het aangaat, inclusief mitigerende maatregelen en het opstellen van een plan-MER en zo nodig een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets daarbij; en
- vergunningen of maatwerk voor projecten, om de mitigerende maatregelen uit het plan bindend te maken.

Het wetsvoorstel voorziet voor de versnellingsgebieden:

¹⁵ De Klimaat- en Energieverkenning 2023, gepubliceerd op 16 oktober 2023 (Klimaat- en Energieverkenning 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl).

- in grondslagen in de Omgevingswet om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen over de inhoud of motivering van een besluit tot aanwijzing van deze gebieden door gedeputeerde staten en in voorkomende gevallen de Minister van Klimaat en Groene Groei en instructieregels te stellen over plannen voor deze gebieden;
- in een grondslag in de Omgevingswet om bij algemene maatregel van bestuur door de Minister van Klimaat en Groene Groei een instructie te geven over het nemen van een besluit tot aanwijzing van een gebied door gedeputeerde staten als dat nodig is voor het behalen van de doelstelling van de richtlijn; en
- erin dat het plan voor een gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en voor netwerk- en opslaginstructuur een verplicht programma is als bedoeld in de Omgevingswet voor elk aangewezen gebied.

3.2.3 Achterwege blijven van project-mer en natuurtoetsen

Het aanwijzen van een gebied is een afzonderlijk besluit met rechtsgevolgen op grond van artikel 16bis, derde lid, van de richtlijn:

- projecten binnen versnellingsgebieden voor opwekking van hernieuwbare energie zijn vrijgesteld van de mer(beoordelings)plicht en wanneer aan de orde: passende beoordeling en de soortenbeschermingstoets, mits deze projecten voldoen aan de passende mitigerende regels uit het plan dat voor het gebied is vastgesteld; en
- projecten binnen gebieden voor netwerk- en opslaginstructuur *kunnen* door lidstaten worden vrijgesteld van de mer(beoordelings)plicht en wanneer aan de orde: passende beoordeling en de soortenbeschermingstoets op voorwaarde dat het project voldoet aan de regels uit het plan.

Bij de keuzevrijheid die Nederland heeft voor gebieden voor netwerk- en opslaginstructuur (tweede gedachtenstreepje), wil de regering ervoor kiezen om aan het aanwijzen van gebieden het gevolg te verbinden dat hernieuwbare energieprojecten binnen zulke gebieden zijn vrijgesteld van de mer(beoordelings)plicht en verplichtingen tot het verrichten van een passende beoordeling en een soortenbeschermingstoets. Dit zal nader worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur.

De Minister van Klimaat en Groene Groen en gedeputeerde staten krijgen met het wetsvoorstel de bevoegdheid om versnellingsgebieden aan te wijzen. De provinciale bevoegdheden zijn in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet waarmee ook provincies als gebiedsregisseur besluiten nemen voor de realisatie van de energietransitie en op grond waarvan gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Aangezien de richtlijn voor hernieuwbare energie het mogelijk maakt af te wijken van Europese natuurwetgeving, is het wenselijk dat het bevoegd gezag voor natuur betrokken is bij zulke aanwijzingen.

Bij het plan voor een versnellingsgebied moet een plan-MER worden opgesteld. Zo nodig moet ook een passende beoordeling van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en een soortenbeschermingstoets uitgevoerd worden. Hierbij wordt bekeken of, eventueel na toepassing van mitigerende maatregelen, (en eventueel compensatie voor energie-infrastructuur) geen significante effecten optreden. Aanwijzing van een gebied kan immers alleen als bij de hernieuwbare-energieprojecten die binnen een versnellingsgebied gerealiseerd worden, geen (significant) negatieve effecten optreden voor milieu, Natura 2000-gebieden en beschermde soorten. Dit vraagt om een voldoende gedetailleerd en concreet plan-MER. In een volgende stap in de procedure worden projecten gescreend door het bevoegd gezag, in een procedure waarvoor de richtlijn korte termijnen bepaalt. Ook hiervoor moet de plan-MER voldoende gedetailleerd zijn.

In een projectprocedure wordt veelal een voorkeursbeslissing genomen. De Omgevingswet gaat er al vanuit dat voor een dergelijk besluit – als dit kaderstellend is – een plan-mer wordt doorlopen (artikel 16.34, tweede lid, Omgevingswet). De aanwijzing van een gebied zou in een dergelijk geval dan ook tegelijk met het nemen van dat besluit kunnen plaatsvinden.

Natuurtoetsen

Passende beoordeling

De overheid mag geen activiteiten toestaan die de instandhouding van habitattypen of leefgebieden in een Natura 2000-gebied in gevaar kunnen brengen. Dit is vastgelegd in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (zie ook paragraaf 4).

Soortenbescherming(s)toets

Het soortenbeschermingsregime bestaat uit een stelsel van verbodsbepalingen, zorgplichten en verplichtingen tot actieve soortenbescherming.

De verbodsbepalingen die uit de vogel- en habitatrichtlijn voortvloeien, zijn onderverdeeld in het verbod op het opzettelijk doden en vangen, het verbod op het opzettelijk verstoren, het verbod op het beschadigen, vernielen en wegnemen van nesten of (vaste) rust- en verblijfplaatsen van dieren en het verbod op het opzettelijk plukken, vernielen van planten. Er bestaat bovendien een verbod op het uitzetten van soorten en eieren en het bijvoeren van bepaalde soorten. Daarnaast gelden verboden overbezit en handel. In artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet is het verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. De aangewezen vergunningplichtige gevallen betreffen de zogenoemde schadelijke handelingen ofwel de verboden handelingen. Het verrichten van een schadelijke handeling is verboden (overtreding van een verbodsbepaling) tenzij daarvoor toestemming is verleend of de activiteit of handeling als vergunningvrij is aangewezen. Onder de Omgevingswet kan op verschillende wijzen toestemming worden verleend of een vergunningvrij geval worden aangewezen.

In het kader van de richtlijn hernieuwbare energie wordt bedoeld dat in de nodige maatregelen wordt voorzien om de schadelijke handelingen die op grond van de soortenbeschermingsbepalingen van de vogelrichtlijn (artikelen 5 en 9) en habitatrichtlijn (artikelen 12 en 16) zijn verboden, zoveel mogelijk worden voorkomen en daarop te toetsen. Volgens de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn kan in het kader van de soortenbescherming alleen een afwijking op de in beginsel verboden handelingen worden toegestaan, als is voldaan aan drie cumulatieve eisen, namelijk, kort gezegd:

- 1) er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan,
- 2) er is sprake van één van de in de richtlijnen limitatief opgesomde rechtvaardigingsgronden; en
- 3) de activiteit doet geen afbreuk aan het streven de populaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Participatie

De herziene richtlijn hernieuwbare energie stelt dat lidstaten directe en indirecte deelname van lokale gemeenschappen aan de projecten moeten bevorderen, om zo het publiek draagvlak te vergroten. In de Energiewet (artikel 6.2, derde lid) is al vastgelegd dat provincies en gemeenten de mogelijkheid hebben om per 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.

3.2.4 Screening

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.4 voert het bevoegd gezag in plaats van de project-mer(-beoordeling) of de natuurtoetsen een screening uit. Voor de implementatie hiervan voegt het onderhavige wetsvoorstel een nieuwe afdeling (Afdeling 16.4b Screening hernieuwbare energieprojecten) aan de Omgevingswet toe. Ook voorziet het wetsvoorstel in een heffingsgrondslag voor het bevoegde gezag om voor de screening rechten te heffen.

Als uit de screening blijkt dat er waarschijnlijk geen aanzienlijke onverwachte negatieve effecten zijn, wordt op algemene maatregel van bestuur-niveau geregeld dat een vrijstelling geldt van deze beoordelingen en toetsen.

Als daarentegen uit de screening blijkt dat er zeer waarschijnlijk toch aanzienlijke negatieve effecten zijn, ook na eventuele mitigerende maatregelen beschreven in het plan-MER en eventueel aangedragen door de initiatiefnemer, wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat het bevoegd gezag een besluit neemt waarin staat dat zeer waarschijnlijk aanzienlijke negatieve milieueffecten zullen optreden. Dit besluit wordt openbaar gemaakt en er is bezwaar tegen mogelijk. Voor het project moeten dan alsnog de beoordelingen en toetsen gedaan worden, maar alleen gericht op de geconstateerde negatieve effecten. Voor dit onderzoek staat een termijn van zes maanden, die in buitengewone omstandigheden met zes maanden verlengd kan worden.

Voor infrastructuurprojecten gelden die beoordelingen en toetsen niet. Als passende en evenredige mitigerende maatregelen niet voor handen zijn, en ook evenredige compenserende maatregelen niet mogelijk zijn, is de regering voornemens de mogelijkheid van de richtlijn tot financiële compensatie in de algemene maatregel van bestuur op te nemen. Het wetsvoorstel bevat een grondslag om aan de vergunningvoorschriften te verbinden aan heffingsgrondslag voor deze compensatie. Voor wind- en zon-projecten biedt de richtlijn de optie deze vrij te stellen van de beoordelingen en toetsen na een screening, als dat nodig is om de doelstellingen op het gebied van klimaat en hernieuwbare energie te halen. De voornoemde Klimaat en Energieverkenning 2023 toont het belang van wind- en fotovoltaïsche zonne-energie voor de doelstellingen op het gebied van klimaat en hernieuwbare energie. In die verkenning worden de klimaatdoelen onder andere haalbaar geacht dankzij een fors bijgestelde raming van de hoeveelheid zonnestroom. De bijdrage van grootschalige zonne- en windenergie-installaties op land wordt geraamd op ruim 25% van de elektriciteitsvraag in 2030. De capaciteit van windturbines op zee groeit in 2030 naar 15,8 gigawatt. Het is daarom naar de mening van de regering gerechtvaardigd zulke projecten vrij te stellen van de beoordelingen na de screening. Dit wordt uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur. De richtlijn biedt dan voor wind- en zonprojecten ook de mogelijkheid van financiële compensatie.

3.2.5 Financiële compensatie

Hierboven is de mogelijkheid toegelicht van het vrijstellen van beoordelingen, ook als uit de screening blijkt dat er toch zeer waarschijnlijk negatieve effecten zijn. Dit geldt voor projecten gericht op netten en opslag en ook voor projecten gericht op wind- of fotovoltaïsche zonne-energie. De initiatiefnemer moet dan evenredige mitigerende maatregelen nemen, of anders compenserende maatregelen, die de vorm van financiële compensatie kunnen aannemen als er geen andere compenserende maatregelen voorhanden zijn. Zoals hiervoor toegelicht, wordt in de onderliggende regelgeving geregeld dat hieraan voorschriften kunnen worden verbonden. Dit wetsvoorstel voegt heffingsgrondslagen toe voor deze compensatie.

Financiële natuurcompensatie kan, als deze zorgvuldig wordt toegepast – in de algemene maatregel van bestuur wordt dit nader geregeld -, leiden tot minder natuurverlies of meer natuurwinst, aangezien er een gebundelde aanpak voor soorten- of gebiedsbescherming mogelijk is. In voorkomende gevallen zal de effectiviteit ervan moeten worden aangetoond, bijvoorbeeld aan de hand van een deskundigenrapport.

Naar de precieze mogelijkheden van financiële compensatie wordt onderzoek gedaan. De resultaten van dit onderzoek worden in mei 2025 verwacht.

3.3 Stroomlijnen vergunningsprocedures

Zoals in paragraaf 2.3 toegelicht stelt de richtlijn eisen aan de te volgen procedures voor vergunningen voor hernieuwbare energieprojecten. De besluiten waaraan gedacht moet worden vallen grotendeels onder de Omgevingswet, zoals omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit (windparken), een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit en een omgevingsplan- of bouwactiviteit. Daarnaast kent de Wet windenergie op zee het kavelbesluit en de daarmee samenhangende vergunningen (zie ook paragraaf 5.2)

Voor een groot deel voldoet het nationale recht (met name Algemene wet bestuursrecht). Er zullen nog enkele aspecten in de algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Het door de richtlijn vereiste één contactpunt bestaat al in Nederland in de vorm van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) waar alle vergunningen aangevraagd worden. In het "commission working document"¹⁶ dat de richtlijn begeleidt, wordt dit ook vermeld als best practice. Ook voldoet Nederland aan de eisen in verband met toegang tot de rechter. In hetzelfde document noemt de Europese Commissie bovendien 'Energie Samen' als goed voorbeeld voor een one-stop-shop met informatie om de complexiteit van vergunningsprocedures te verminderen. Energie Samen is een koepelorganisatie van energie coöperaties.

3.4 Kwalificatie "hoger openbaar belang" en niet-opzettelijk verstoren of doden beschermde soorten

Hoger openbaar belang

Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 stelt de richtlijn dat voor toepassing van de vogel- en habitatrichtlijn en de nationale regelgeving op basis daarvan, voor planning, bouw en exploitatie van hernieuwbare energie - installaties en bijhorende infrastructuur ervan uitgegaan moet worden dat deze van "hoger belang" zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid dienen. Dit kan een voordeel geven bij de ADC-toets (zie paragraaf 2.4), omdat hiermee de D van dwingende redenen van openbaar belang al een gegeven is. De Omgevingswet bevat voldoende grondslag om dit verder op het niveau van een algemene maatregel van bestuur uit te werken. Het voornemen is om in het Besluit kwaliteit leefomgeving dit vermoeden te verankeren in de beoordelingsregels van hoofdstuk 8. Hier wordt in paragraaf 3.5 een doorkijk voor gegeven.

Van de uitzonderingsmogelijkheid om in bepaalde gerechtvaardigde en specifieke omstandigheden de toepassing te beperken tot bepaalde delen van Nederland, tot bepaalde soorten technologie of tot projecten met bepaalde technische kenmerken, volgens de prioriteiten die zijn vastgesteld in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, is geen gebruik gemaakt. Zo worden de mogelijkheden die de herziene richtlijn hernieuwbare energie biedt maximaal benut.

Niet-opzettelijk verstoren of doden beschermde soorten

Het verstoren of doden van beschermde soorten wordt niet als opzettelijk beschouwd als de bouw en de exploitatie van die installaties voor de productie van hernieuwbare energie voorziet in passende mitigerende maatregelen om dat doden of die verstoringen te voorkomen. Dit onder de voorwaarden zoals genoemd in paragraaf 2.4. Dit leidt ertoe dat de doeltreffendheid van de maatregelen beoordeeld worden door behoorlijke monitoring en om, in het licht van de verzamelde informatie, waar vereist verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat er geen aanzienlijke negatieve effecten op de populatie van de betrokken soort zijn. Dit wordt nader geregeld in de algemene maatregel van bestuur waarvoor hieronder een doorkijk wordt gegeven.

3.5 Doorkijk naar onderliggende regelgeving

Het voornemen is om in de algemene maatregel van bestuur het volgende te regelen. De onderdelen zijn onderverdeeld in de respectievelijke besluiten onder de Omgevingswet.

Besluit activiteiten leefomgeving

Het besluit activiteiten leefomgeving bevat regels die (primair) gelden voor de initiatiefnemer van een onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallend project. Er wordt geregeld dat geen vergunning vereist is voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten en de milieubelastende activiteit windparken, als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Op die manier wordt geregeld dat geen mer(boordeling), passende beoordeling of soortenbeschermingstoets hoeft plaats te vinden. Ook wordt een integrale vrijstelling voor wind- en zonneprojecten geregeld om de klimaatdoelen te halen. Tot slot zullen enkele bepalingen worden opgenomen over gegevens en bescheiden.

Besluit kwaliteit leefomgeving

In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels opgenomen die gericht zijn tot het bevoegd gezag. Het gaat hierbij om criteria waaraan de keuze van een versnellingsgebied moet voldoen.

¹⁶ Commission Staff Working Document, Brussels, 13.5.2024 SWD(2024) 124 final.

Een versnellingsgebied moet liggen binnen een gebied uit de gecoördineerde inventarisatie. 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. Ook worden in dit besluit eisen gesteld aan de plannen voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en voor netwerk- en opslaginfrastuctuur. Verder wordt het vermoeden van hoger belang verankerd in de beoordelingsregels van hoofdstuk 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook wordt geregeld dat een vergunning voor aantasting van soorten die nodig is voor soorten die beschermd worden op grond van de Vogelrichtlijn – als er geen andere bevredigende oplossing dan het verrichten van de activiteit bestaat – verleend kan worden voor deze projecten.

Omgevingsbesluit:

Het Omgevingsbesluit bevat procedurele bepalingen en regels voor de bevoegdheidsverdeling. Hierin wordt de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en Rijk nader geregeld. Zo wordt onder meer opgenomen dat de Minister van Klimaat en Groene Groei versnellingsgebieden aanwijst in niet-provinciaal ingedeeld gebied.

Voor zover nodig worden termijnen voor vergunningverlening nader ingevuld. Op grond van artikel 16.139 van de Omgevingswet worden in het Omgevingsbesluit enkele aanvullende aspecten geregeld waarmee termijnen voor een aantal soorten projecten met beperktere gevolgen worden gemaximeerd. Ook worden regels opgenomen over de te volgen procedure bij de screening. Ook zal in het Omgevingsbesluit een vrijstelling van de mer-beoordelingsplicht op projectniveau worden geregeld. Beoogd is om deze te laten gelden voor hernieuwbare energieprojecten in versnellingsgebieden die aan bepaalde voorwaarden voldoen.

Omgevingsregeling

De mogelijkheid om rechten te heffen voor de screening zal in de regeling worden uitgewerkt.

4. 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 Raad¹⁷ 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 over 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%.

Met de versnelde uitrol van hernieuwbare energie wordt bijgedragen aan de volgende Sustainable Development Goals: 7 (betaalbare en duurzame energie); 9 (industrie, innovatie en infrastructuur); 11 (duurzame steden en gemeenschappen) en 13 (klimaatactie).

¹⁷ 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 belangrijke uitzonderingen (mogelijk) op de volgende richtlijnen:

Habitatrichtlijn (92/43) (uitzondering voor projecten gerelateerd aan energie uit hernieuwbare bronnen)

Uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet mag verslechteren. Het behoud duurzaam moet dus duurzaam geborgd moet worden.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn stelt: “Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling (...) geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten (...).”

Uit artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn volgt dat als een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij het ontbreken van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, waarbij de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Als het bevoegd gezag naar aanleiding van de passende beoordeling niet de zekerheid heeft verkregen dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000 gebied, kan een project alleen toegestaan worden met toepassing van de uitgebreide habitattoets, ook wel de ADC-toets genaamd. Het wetsvoorstel implementeert de richtlijn in verband met de compensatie (de “C” uit deze toets) en de mogelijkheid tot financiële compensatie als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Vogelrichtlijn (2009/147) en habitatrichtlijn

Uit artikel 5 vogelrichtlijn en artikel 12, eerste lid, van de habitatrichtlijn-- volgen verplichtingen om regels voor de bescherming van bepaalde dier- en vogelsoorten vast te stellen waarbij bepaalde vormen van opzettelijke aantasting worden verboden. Het wetsvoorstel maakt conform de richtlijn voor bepaalde projecten mogelijk dat aantasting – onder voorwaarden -niet als opzettelijk moet worden gezien.

Verder biedt artikel 9, eerste lid, van de vogelrichtlijn de mogelijkheid om af te wijken van die richtlijn. De herziene richtlijn hernieuwbare energie stelt dat voor hernieuwbare-energie projecten geldt dat deze van hoger openbaar belang zijn en dat daarom dit artikel ook van toepassing is op deze projecten.

Kaderrichtlijn water (2000/60) (uitzondering voor hernieuwbare energie-installaties)

Op grond van artikel 4, eerste lid, punten (a) en (i) stellen de bevoegde autoriteiten passende maatregelen voor de versnellingsgebieden om de negatieve milieueffecten die zich kunnen voordoen te voorkomen of, als dit niet mogelijk is, aanzienlijk te verminderen, en zien, als dat van toepassing is, erop toe dat er tijdig en op evenredige wijze passende mitigerende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat verslechtering van de waterkwaliteit wordt voorkomen en een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel in overeenstemming met artikel 4, eerste lid, punt a), i), van Richtlijn 2000/60/EG wordt bereikt.

Verder biedt artikel 4, zevende lid, van de kaderrichtlijn water de mogelijkheid om af te wijken van die richtlijn als de verslechtering het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke

ontwikkeling. De herziene richtlijn hernieuwbare energie stelt dit artikel ook van toepassing is op hernieuwbare-energie projecten.

Mer-richtlijn (2011/92/EU) (uitzondering voor projecten in aangewezen versnellingsgebieden)

Als voor aangewezen gebieden een plan-mer, passende beoordeling of soortenbeschermingstoets is uitgevoerd, gelden voor projecten binnen deze gebieden onder meer geen mer(boordelings)plicht op projectniveau. Uit een screening op projectniveau moet blijken of het project voldoet aan de mitigerende maatregelen die zijn vastgelegd in het plan. Het wetsvoorstel voegt bepalingen toe in Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet om deze screening te regelen.

Governance van de energie-unie (2018/1999/EU)

Deze verordening 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 Espoo

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(boordelings)plicht niet voor hernieuwbare energieprojecten die mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende effecten hebben. Bij de screening wordt onderzocht of een project mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende effecten heeft.

Biodiversiteitsverdrag

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 speelt een fundamentele rol bij de verwezenlijking van de uniedoelstellingen, aangezien de energiesector verantwoordelijk is voor meer dan 75 % van de totale broeikasgasemissies in de Europese Unie. Via een vermindering van die broeikasgasemissies kan hernieuwbare energie 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.¹⁸

Natuurherstelverordening

In verband met artikel 6 van de Natuurherstelverordening (energie uit hernieuwbare bronnen) is het volgende van belang. Voor de toepassing van de afwijkingen van de verplichtingen tot voortdurende verbetering en niet-verslechtering buiten Natura 2000 vallende gebieden op grond van deze verordening, worden installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen, de aansluiting ervan op het net, het bijbehorende net zelf en opslag-voorzieningen geacht van groot openbaar belang te zijn.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.4 worden door het wetsvoorstel hernieuwbare-energieprojecten vrijgesteld van de verplichting tot voortdurende verbetering en niet-verslechtering buiten Natura

¹⁸ Besluit (EU) 2022/591 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende een algemeen milieuoctieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2030.

2000 gebieden van de voorwaarde dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, mits de projecten voorwerp zijn geweest van een strategische milieubeoordeling of een milieueffectbeoordeling.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

5.1 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 Klimaatnota en een Klimaatplan.

Het voornemen is om de in de inventarisatie geïdentificeerde (zoek)gebieden op te nemen in de nationale omgevingsvisie (nota ruimte zoals deze in procedure is) en/of te betrekken bij de uitvoering daarvan.

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 Noordzee 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 Rutte IV 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.

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 veiligstellen van gronden. Ook dit draagt bij aan een versnelde realisatie. Het PEH is op 4 maart 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Cluster Energie Strategieën (CES), 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) 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 en aanbod naar 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.

5.2 Wet- en regelgeving

Hieronder worden raakvlakken van het wetsvoorstel met bestaande en voorgenomen wetgeving besproken.

Omgevingswet

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Deze wet bevat bepalingen voor de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving. Het onderhavige wetsvoorstel bevat vooral aanvullingen op onderdelen van deze wet.

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, 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.

Op hoofdlijnen heeft dit stelsel veel overeenkomsten met het proces voor de aanwijzing van versnellingsgebieden die de herziene richtlijn voorschrijft.

In het maritiem ruimtelijk plan¹⁹, dat wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en dat zijn weerslag vindt in het Programma Noordzee, 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 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 Ordening²⁰ 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. Ook 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, 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 wetsvoorstel wordt een instrument aan toegevoegd aan het huidig stelsel, namelijk de mogelijkheid om versnellingsgebieden aan te wijzen binnen de gebieden die in het maritiem ruimtelijk plan zijn aangewezen als windenergiegebied. Hoe dit instrument in de praktijk wordt verankerd in het bestaande systeem en Rijksrolverdeling wordt niet bepaald in dit wetsvoorstel of nadere regelgeving maar zal te zijner tijd worden toegelicht in te publiceren instructieregels. Omdat het bestaande systeem voor de Noordzee op een effectieve manier bijdraagt aan het behalen van de doelen voor hernieuwbare energie zal in deze instructieregels worden gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke toepassing van dit nieuwe instrumenten uit de richtlijn 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. Ten opzichte van de Wet windenergie op zee wordt er met het aanwijzen van een versnellingsgebied een extra beroepsmogelijkheid toegevoegd. De tijdswinst van het vervallen van de mer-plicht en beoordelingsplichten op projectniveau lijkt daarnaast 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 opslaginfrastructuur, (zoals netten op zee en de verbinding met het land) en de financiële compensatie die daarbij onder voorwaarden kan worden toegepast.

¹⁹ Plan op grond van artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet

²⁰ PM: verandert mogelijk met verzamelwet KGG, dan wordt rol VRO overgedragen aan IenW

De Omgevingswet is ook van toepassing op 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. De minister van KGG 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, Voedselzekerheid en Natuur, een versnellingsgebied aanwijzen op de Noordzee. Er moet dan ook een plan worden vastgesteld, waarvoor een plan-mer moet worden uitgevoerd en er is een beroepsmogelijkheid. Wijziging van de Wet windenergie op zee is op dit punt dus niet nodig. Wel wordt een grondslag toegevoegd voor het vragen van een financiële compensatie aan de exploitant, voor bijvoorbeeld soortenbescherming en wordt een grondslag toegevoegd voor het heffen van rechten voor de screening.

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

Het beoogde effect van dit wetsvoorstel is versnelling van procedures rond natuur- en milieuvergunningen, zodat hernieuwbare-energieprojecten sneller gerealiseerd kunnen worden. Dit wetsvoorstel heeft verschillende gevolgen.

-De mogelijkheid voor hernieuwbare-energieprojecten in versnellingsgebieden om de project-mer achterwege te laten, zal alleen versnelling opleveren voor mer(beoordelings)plichtige projecten, waarbij in de plan fase al genoeg bekend is om een gedegen plan-MER op te leveren. Binnen de huidige wetgeving is het al mogelijk om een project-mer te doorlopen zonder eerst een plan-mer uit te voeren. De versnelling die deze richtlijn biedt, zou kunnen komen van versnellingsgebieden waar meerdere mer(beoordelings)plichtige projecten uitgevoerd worden. In dat geval zouden met één planmer meerdere projectmers achterwege gelaten kunnen worden (mits voldoende informatie bekend is om een gedegen plan mer uit te voeren).

-De screening die in plaats van de project-mer komt, wordt uitgevoerd door het bevoegd gezag. Hiermee verschuift de onderzoeksplicht van de initiatiefnemer naar het bevoegd gezag.

-Als de screening uitwijst dat er waarschijnlijk geen negatieve effecten zijn van het project (eventueel na mitigatie of compensatie), wordt het project vrijgesteld van de vergunningplicht voor een Natura 2000- of flora- en fauna- activiteit of de milieubelastende activiteit windpark. Hiermee vervalt een bezwaarmoment op projectniveau. Een derde kan wel een verzoek om handhaving indienen als hij van mening is dat ten onrechte een activiteit wordt uitgevoerd zonder dat daarvoor een vergunning is verleend, omdat er bijvoorbeeld gebreken kleven aan de plan- mer of de screening.

-De noodverordening hernieuwbare energie regelde al dat hernieuwbare-energieprojecten van hoger openbaar belang zijn en dat het verstoren of doden van beschermde soorten als niet-opzettelijk wordt beschouwd, mits bij het hernieuwbare-energieproject mitigerende maatregelen zijn genomen. Met de herziene richtlijn hernieuwbare energie krijgen deze bepalingen een meer permante status. Niet volledig permanent, want de richtlijn schrijft voor dat de bepaling over hoger openbaar belang geldig is totdat klimaatneutraliteit bereikt is.

-De bepaling over het niet-opzettelijk verstoren of doden van beschermde soorten (mits bij het hernieuwbare-energieproject mitigerende maatregelen zijn genomen) biedt initiatiefnemers van projecten meer zekerheid dat hun project doorgang kan vinden.

Regeldruk

Het wetsvoorstel gaat over 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 projectmer die nu door de initiatiefnemer verricht wordt, vervangen wordt door een screening door het bevoegd gezag.

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

7. 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 op basis van een plan en het verrichten van de screening is aan de bevoegd gezagen. Hiermee biedt de herziene richtlijn hernieuwbare energie een kans voor versnelling, geen verplichting. De keuze is dus aan de bevoegd gezagen om hier capaciteit voor in te zetten. De lidstaten moeten de regionale en lokale autoriteiten bijstaan om de vergunningsprocedure te vergemakkelijken

De herziene richtlijn hernieuwbare energie stelt ook kortere maximale beslistermijnen voor vergunningen, die wel verplicht zijn. Dit vraagt van bevoegd gezagen om vergunningen sneller te beoordelen. Overigens worden veel van de gestelde termijnen voor nationale projecten nu ook al gehaald en is bovendien de noodverordening hernieuwbare energie in werking waarin termijnen gesteld worden voor projecten gericht op warmtepompen en repowering projecten (zie ook paragraaf 5.2). Er is al een loket (DSO) waar vergunningaanvragen binnen komen, dit wetsvoorstel verandert daar niets aan.

Voor lopende procedures voor bijvoorbeeld de aanlandroutes van PAWOZ en VAWOZ kan het, als ervoor gekozen wordt gebruik te maken van de mogelijkheden uit de richtlijn, nodig zijn om een bestaande plan-MER uit te breiden of om in het voorkomende geval toch een project-mer te doorlopen. Hieraan wordt uitvoering gegeven door het bevoegd gezag.

De herziene richtlijn hernieuwbare energie 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 commissie voor de milieueffectrapportage.

De herziene richtlijn hernieuwbare energie 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 financiële compensatie verschuift de uitvoering van deze compensatie van initiatiefnemer naar het Rijk of een extern bureau.

PM Resultaten uitgevoerde uitvoeringstoetsen

8. Toezicht en handhaving

Als maatregelen uit het plan niet gerealiseerd worden, dan gelden de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is ook het geval als niet tijdig wordt beslist op vergunningsaanvragen. Het onderhavige wetsvoorstel verandert hier niets aan.

Bij Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten kan verzocht worden om handhaving tegen het zonder vergunning verrichten van de activiteiten, waarvoor een vergunning nodig is omdat bijvoorbeeld niet aan de voorwaarden uit het verplichte programma wordt voldaan. Als een project in een versnellingsgebied na screening vrijgesteld wordt van vergunningen bestaat immers geen beroepsmogelijkheid.

9. Financiële gevolgen

De implementatie van de richtlijn kan verschillende financiële gevolgen hebben. Hierbij is het voornamelijk 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. Zo worden beslistermijnen voor vergunningen verkort. Dit zou meer inzet en capaciteit kunnen verlangen van bevoegd gezagen. Daarentegen worden veel van de gestelde termijnen die in de richtlijn gesteld worden, worden nu ook al gehaald of slaan op technologieën die in Nederland vergunningvrij zijn.

Het aanwijzen van een versnellingsgebied door het bevoegd gezag is facultatief. Een gevolg van de aanwijzing is dat het bevoegd gezag een screening moet verrichten. Daarentegen komt die screening in de plaats van een eventuele project-mer-beoordeling, zodat die inzet bespaard blijft. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de kosten van de screening verhaald kunnen worden op de initiatiefnemer van een project.

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.

10. Advies en consultatie

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 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. De conceptwijzigingen in de onderliggende regelgeving (zie paragraaf 3.6) zullen ook aangeboden worden voor internetconsultatie omdat er nog een aantal onderliggende keuzes te maken zijn. Daarnaast hecht de regering aan het zo volledig mogelijk verkrijgen van een beeld van de praktijk en een gedragen voorstel.

PM ATR

PM VNG/IPO

PM Commissie MER

Interdepartementale afstemming

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in overleg met de ministeries van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur en Waterstaat. Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. vanuit de verantwoordelijkheid voor natuurregelgeving. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vanuit de verantwoordelijkheid voor de omgevingswet. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vanuit de verantwoordelijkheid voor de milieueffectrapportage en als regisseur voor de Noordzee.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Inwerkingtreding is voorzien op 1 juli 2026. Er is geen overgangsrecht nodig.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I,

Onderdeel A (artikel 2.25 Ow)

Aan artikel 2.25, eerste lid, van de Omgevingswet worden twee onderdelen toegevoegd, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur instructieregels kunnen worden gesteld over de inhoud of motivering van een besluit tot aanwijzing van een gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en een besluit tot aanwijzing van een gebied voor netwerk- en opslaginfrastuctuur voor hernieuwbare energie.

Ter implementatie van de artikelen 15quater, eerste lid, aanhef en onder a, en 15sexies, eerste lid, van de richtlijn worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving criteria opgenomen 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.

Onderdeel B (artikel 2.26 Ow)

Voor elk aangewezen gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en voor netwerk- en opslaginfrastuctuur 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.

Volgens de artikelen 15quater, eerste lid, aanhef en onder b, en 15sexies, eerste lid, van de richtlijn moeten voor de aangewezen gebieden onder andere passende regels worden opgesteld over doeltreffende mitigerende maatregelen. Om deze reden is aan artikel 2.26, derde lid, van de Omgevingswet een onderdeel toegevoegd op grond waarvan instructieregels moeten worden gesteld over plannen die voortvloeien uit de richtlijn hernieuwbare energie. De doeltreffende mitigerende maatregelen zullen worden opgenomen in die plannen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels opgenomen over de inhoud van de plannen.

Onderdeel C (artikel 2.34 Ow)

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden bepaald dat de Minister van Klimaat en Groene Groei, in overeenstemming met de Ministers die het aangaat, versnellingsgebieden aanwijst in rijkswateren en in gebieden waarbinnen de Minister een projectbesluit neemt voor hernieuwbare energieprojecten van nationaal belang. Gedeputeerde staten kunnen gebieden aanwijzen in het overige provinciaal ingedeelde gebied. Het aanwijzen van versnellingsgebieden moet bijdragen aan het behalen van de doelen voor het opwekken van hernieuwbare energie die gesteld zijn in de richtlijn hernieuwbare energie. Als door provinciebesturen samen met de Minister niet genoeg gebieden zijn aangewezen om deze doelen te behalen, en er in de gebieden waarvoor de Minister bevoegd is geen winst meer te behalen is, kan de Minister aan gedeputeerde staten een instructie geven om van hun bevoegdheid gebruik te maken om versnellingsgebieden aan te wijzen. Het uitgangspunt is dat de doelen in onderling overleg behaald zullen worden en dat van de mogelijkheid uit dit onderdeel naar verwachting geen gebruik gemaakt zal worden. Voor een juiste implementatie van de richtlijn is het wel noodzakelijk deze bepaling op te nemen als een laatste redmiddel.

Onderdeel D (art 2.47 Ow)

Op grond van de richtlijn moeten gebieden worden aangewezen voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en kunnen gebieden worden aangewezen voor netwerk- en opslaginfrastuctuur. 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. In dit wetsvoorstel gebeurt het aanwijzen van een gebied met een afzonderlijk besluit en worden aan de artikelen 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet onderdelen toegevoegd op grond waarvan een plan moet worden vastgesteld voor de gebieden.

Voor afzonderlijke besluiten voor het aanwijzen van een gebied en het vaststellen van een plan is gekozen, omdat dit beter past binnen de uitgangspunten van het stelsel van de Omgevingswet. Voor het aanwijzen van een gebied is, net als voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden, een paragraaf toegevoegd aan afdeling 2.6 van de Omgevingswet. Er is niet voor gekozen om de gebieden aan te wijzen in de Omgevingsregeling of de omgevingsverordeningen van de provincies, omdat er in dat geval geen beroepsmogelijkheid zou zijn tegen het aanwijzen. Er moet een beroepsmogelijkheid zijn tegen het besluit, omdat het aanwijzingsbesluit in samenhang met het plan dat voor het gebied moet worden vastgesteld rechtsgevolgen heeft. Het aanwijzingsbesluit heeft als rechtsgevolg dat voor bepaalde hernieuwbare energieprojecten in versnellingsgebieden specifieke termijnen en afwijkende regels gelden voor het verlenen van vergunningen. Op grond van artikel 16.139 van de Omgevingswet worden in het Omgevingsbesluit regels opgenomen met onder andere termijnen voor vergunningverlening voor hernieuwbare energieprojecten. Het aanwijzingsbesluit is daarom een concretiserend besluit van algemene strekking.

In samenhang met het plan dat op grond van de artikelen 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet voor een versnellingsgebied moet worden vastgesteld, heeft het aanwijzingsbesluit meer gevolgen. Het belangrijkste is dat hernieuwbare energieprojecten binnen het aangewezen gebied onder voorwaarden en daar waar aan de orde zijn vrijgesteld van de mer-plicht, mer-beoordelingsplicht, passende beoordeling en soortenbeschermingstoets op projectniveau. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt geregeld dat een gebied alleen wordt aangewezen als voor dat gebied een plan wordt vastgesteld dat voldoet aan de daaraan bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen.

In artikel 16.7 van de Omgevingswet wordt geregeld dat de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op een besluit tot het aanwijzen van een versnellingsgebied en een besluit tot het vaststellen van een plan als bedoeld in artikel 3.8, vierde lid of 3.9, vijfde lid, voor dit gebied. Zo wordt geregeld dat de voorbereiding (Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing vanwege het plan) en beroep gelijktijdig plaatsvinden.

Een plan is voor beroep vatbaar als in het plan een beschrijving van een activiteit is opgenomen als gevolg waarvan een activiteit is toegestaan (artikel 1, aanhef en onder g, van bijlage 2 bij de Awb). Een plan voor een versnellingsgebied leidt er in de regel niet direct toe dat een activiteit is toegestaan. De beschrijving van hernieuwbare energieprojecten die in het gebied kunnen worden verricht is niet altijd concreet genoeg. Ook moet er voor de projecten een screening worden uitgevoerd. Alleen als uit de screening blijkt dat het project niet zeer waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten die niet zijn vastgesteld tijdens de mer, mer-beoordeling of passende beoordeling op planniveau, kunnen bepaalde projecten zonder verdere besluitvorming op het gebied van milieu en natuur doorgang vinden. De bewijslast dat deze effecten er wel zijn ligt bij het bevoegd gezag.

De Minister van Klimaat en Groene Groei is bevoegd om gebieden aan te wijzen, omdat hij verantwoordelijk is voor het behalen van energiedoelen. Gebieden worden aangewezen in overeenstemming met de Minister die het aangaat. Voor rijkswateren is dat bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en bij raakvlakken met natuur de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Eerste lid

De richtlijn verplicht het aanwijzen van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie. Daarom is het aanwijzen als verplichting voor de Minister opgenomen. Bij versnelde uitrol van hernieuwbare energie gaat het om installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

Tweede lid

Het aanwijzen van gebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur is optioneel volgens de richtlijn. Daarom is in de Omgevingswet bepaald dat deze gebieden kunnen worden aangewezen. Het gaat om gebieden voor infrastructuur die nodig is voor de integratie van hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem.

Derde lid

Gedeputeerde staten kunnen ook gebieden aanwijzen. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk bestuursorgaan in welke gevallen bevoegd is om gebieden aan te wijzen. Het voornemen is om te bepalen dat de Minister, in overeenstemming met de Ministers die het aangaat, bevoegd is versnellingsgebieden aan te wijzen in rijkswateren en gedeputeerde staten voor provinciaal ingedeeld gebied, anders dan rijkswateren. De Minister kan ook gebieden aanwijzen als binnen dat gebied een hernieuwbare energieproject wordt uitgevoerd waarvoor de Minister een projectbesluit neemt.

Artikel I, Onderdelen E en F (artikelen 3.8 en 3.9 Ow)

Voor de aangewezen gebieden moeten op grond van de artikelen 15^{quater}, eerste lid, en 15^{sexies}, eerste lid, van de richtlijn plannen worden vastgesteld. In dit voorstel krijgen die vorm als verplichte programma's, maar in lijn met de richtlijn spreken we van plannen. Op grond van artikel 2.24 van de wet worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels gesteld over de inhoud van de plannen. In het plan moeten bijvoorbeeld mitigerende maatregelen worden opgenomen. Op grond van artikel 3.5 van de Omgevingswet kunnen mitigerende maatregelen – als onderdeel van het plan (programma) – worden opgenomen.

Artikel I, onderdeel G (artikel 13a.1 Ow)

Aan artikel 13a.1 van de Omgevingswet is toegevoegd dat een provincie rechten kan heffen voor het verrichten van een screening. Een initiatiefnemer van een hernieuwbare energieproject in een versnellingsgebied hoeft in principe geen project-mer te verrichten of passende beoordeling uit te voeren en zal bij algemene maatregel van bestuur onder voorwaarden worden vrijgesteld van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit, flora- en fauna-activiteit en milieubelastende activiteit. De kosten van het verrichten van de screening kunnen op de initiatiefnemer worden verhaald.

De Minister kan op grond van artikel 13.1 van de Omgevingswet rechten heffen voor de screening. Het gaat om onderzoeken of verrichtingen die op verzoek van betrokkenen plaatsvinden. Op grond van artikel 13.1, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen daarvoor rechten geheven worden.

Artikel I, onderdeel H (artikel 13.6a Ow)

In sommige gevallen kan een project ondanks gevolgen voor het milieu toch doorgang vinden als compenserende maatregelen worden getroffen, die de vorm kunnen hebben van financiële compensatie, om eventuele negatieve effecten aan te pakken of voor programma's voor de bescherming van soorten om de staat van instandhouding van de betrokken soorten te waarborgen of te verbeteren. Het gaat hier om wind- en zonne-energie projecten (art. 16bis van de richtlijn) en infrastructuur voor hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem (15sexies, vierde lid). Met de invoering van artikel 13.6a wordt een grondslag opgenomen om voor deze compensatie voorschriften aan een vergunning te verbinden.

Artikel I, onderdeel I (artikel 16.7 Ow)

In dit artikel is de coördinatie van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op het besluit om een versnellingsgebied aan te wijzen en het plan dat voor dat gebied moet worden vastgesteld. Op deze manier wordt bereikt dat inspraak en beroep gelijktijdig plaatsvinden. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op het plan (art 16.27 Ow). Het aanwijzingsbesluit gaat door de coördinatie mee in die procedure. Dit is wenselijk vanwege de grote samenhang tussen de besluiten.

Niet alle onderdelen uit afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht zullen relevant zijn. De besluiten worden bijvoorbeeld door hetzelfde bestuursorgaan genomen, zodat de bepalingen over afstemming tussen bestuursorganen niet relevant zijn. Het is vooral van belang dat de voorbereiding en het beroep voor beide tegelijk plaatsvindt. Tegen het plan op zichzelf staat niet altijd beroep open, zie de toelichting over artikel 2.47 van de Omgevingswet, maar de inhoud van het plan wordt als gevolg van het aanwijzingsbesluit van toepassing op het aangewezen gebied en wordt zo indirect deel van een beroep tegen het aanwijzingsbesluit.

Artikel I, onderdeel J (artikel 16.53c Ow)

In versnellingsgebieden voor het opwekken, de opslag of het transport van hernieuwbare energie kan vergunningverlening versneld worden doordat de effecten voor natuur en het milieu in een eerder stadium, op planniveau, worden onderzocht. Er zijn in beginsel geen milieueffectrapportage (MER) en waar aan de orde een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets op projectniveau meer nodig.

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) uitzonderingen (toe te laten) op de verplichting 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 dus te rigide en daarom wordt dit artikel uitgebreid met een onderdeel b 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 amvb mogelijk te maken, wordt het artikel verder uitgebreid met een delegatiegrondslag in onderdeel c. 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.

Artikel I, onderdeel K (artikel 16.53d Ow)

Met 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 zonodig 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 effecten die niet zijn vastgesteld tijdens het vaststellen van de plan-mer of de natuurtoetsen op planniveau.

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 onderzoeksverplichtingen. De vrijstelling van deze verplichtingen wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten en windparken waarop de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn) en in het Omgevingsbesluit (voor andere mer(beoordelings)plichtige activiteiten, zoals windparken op zee en hoogspanningsleidingen).

Tweede lid

Met het tweede lid worden artikel 15sexies, derde lid en 16bis, vierde lid geïmplementeerd, waarin het doel van de screening is opgenomen.

Derde lid

Projecten die mogelijk grensoverschrijdende gevolgen hebben mogen niet worden vrijgesteld van de beoordelingsplichten. Daarom wordt bij de screening op projectniveau gecontroleerd of er niet toch grensoverschrijdende gevolgen zijn waarvan bij de beoordelingen 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 de geografische gebieden waar het project zich bevindt, zeer waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten 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 gemotiveerd op basis van duidelijke bewijzen in een administratief besluit vaststellen. Hiertegen staat beroep open.

Voor projecten voor netwerk- en opslaginfrastuctuur in een versnellingsgebied vindt wel een screening plaats, maar als uit de screening blijkt dat er waarschijnlijk onverwachte negatieve effecten zijn, 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 plan-niveau heeft plaatsgevonden, projecten doorgang kunnen vinden omdat er op projectniveau ook geen gevolgen zullen zijn. Voor de zekerheid wordt een screening uitgevoerd, om er zeker van dat er op projectniveau niet toch gevolgen zijn, die bij de beoordelingen op planniveau en de plan-mer niet naar voren zijn gekomen. Als er geen gevolgen zijn, kan het project doorgang vinden en is het vrijgesteld van de vergunningplicht voor natuur en voor de mba-windparken. Op zee is wel een kavelbesluit nodig en mogelijk is er een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig voor bouwen of afwijken van het omgevingsplan.

Als er wel gevolgen zijn, geldt er geen vrijstelling van de vergunningplicht voor de projecten en moet een mer(beoordeling) en zonodig een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets worden uitgevoerd, tenzij het om het opwekken van wind- of fotovoltaïsche zonne-energie gaat.

Voor de laatstgenoemde projecten wordt in het Besluit activiteiten leefomgeving integraal vrijstelling verleend van de vergunningplicht en dus ook de beoordelingsplichten, ook al zijn er gevolgen. 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 onze mening 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 vrijstelling wordt geregeld door voor deze gevallen in het Bal een uitzondering op te nemen op de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en de milieubelastende activiteit windpark. In het Omgevingsbesluit wordt voor andere relevante projecten een uitzondering opgenomen op de mer(beoordelings)plicht.

In het geval er wel gevolgen zijn, maar niet alsnog beoordelingen hoeven plaats te vinden, dus voor netten en opslag en wind- en 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 maatwerkvoorschriften voor zorgt dat deze verplichtingen worden opgelegd aan degene die de activiteit verricht.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde 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.

Artikel I, onderdeel L (Bijlage I Ow)

Voor de begrippen 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 fotovoltaïsche 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, L_202401343NL.000101.fmx.xml. heeft de Commissie aangegeven dat hernieuwbare waterstof ook onder de definitie van het begrip hernieuwbare energie valt.

Voor een gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie wordt niet aangesloten bij de begripsbepaling uit de richtlijn, maar wordt verwezen naar artikel 15^{quater}, eerste lid, van de richtlijn, omdat dat concreter is. Gebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur 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;

Artikel II

Artikel II wijzigt de Wet windenergie op zee.

Onder A (artikel 12 Wet windenergie op zee)

Met dit artikel wordt een grondslag toegevoegd om rechten te heffen voor een screening hernieuwbare energie aan de exploitant van een windpark op zee.

Onder B (artikel 15 Wet windenergie op zee)

Met dit onderdeel wordt geregeld dat aan een vergunning voor een project voor windenergie op zee de voorwaarde kan worden verbonden dat de exploitant een bedrag betaalt voor de compensatie van de gevolgen voor de natuur van het windpark. Het bedrag is bedoeld om eventuele negatieve effecten aan te pakken of voor programma's voor de bescherming van soorten om de staat van instandhouding van de betrokken soorten te waarborgen of te verbeteren. Zo een voorwaarde kan gesteld worden als uit de screening hernieuwbare energie blijkt dat een project waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten waarvan niet is gebleken bij de beoordelingen op planniveau. Als het niet mogelijk is om deze effecten met maatregelen te beperken of te compenseren, kan het project toch doorgaan als financiële compensatie plaatsvindt.

III Implementatietabel

Richtlijn (EU) 2023/2413	Omgevingswet, Wet windenergie op zee	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 15ter	Feitelijk handelen		

Artikel 15quater, eerste lid	Artikel I, onder D, E en F (Artikelen 2.47, 3.8 en 3.9 Omgevingswet)		
Artikel 15quater, tweede lid	Dit is al geregeld in de Omgevingswet (artikelen 16.36 en 16.53c)		
Artikel 15quater, derde lid	Dit wordt geregeld bij amvb.		
Artikel 15quater, vierde lid		Eerder aangewezen gebieden konden worden aangemerkt als versnellingsgebied	Er zijn geen eerder aangewezen gebieden.
Artikel 15quater, vijfde lid	Zie bij artikel 16bis		
Artikel 15quinqvis, eerste lid	Dit is al geregeld 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 15quinqvis, tweede lid	Dit wordt geregeld in artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet		
Artikel 15sexies, eerste lid	Artikel I, onder D, E en F (Artikelen 2.47, 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 J (artikel 16.53c Omgevingswet) en bij amvb		
Artikel 15sexies, derde lid	Artikel I, onder K (artikel 16.53d Omgevingswet)		
Artikel 15sexies, vierde lid	Dit wordt geregeld bij amvb.		
Artikel 15sexies, vijfde lid	Dit wordt geregeld bij amvb.		
Artikel 16, eerste lid	Heeft geen implementatie nodig		
Artikel 16, tweede lid	Dit wordt geregeld bij amvb.		
Artikel 16, derde lid	Feitelijk handelen		
Artikel 16, vierde lid	Feitelijk handelen		
Artikel 16, vijfde en zesde lid	Dit is al geregeld in Nederlands recht (hoofdstukken 6, 7 en 8 Algemene wet bestuursrecht)		

Artikel 16, zevende, achtste en negende lid	Geen implementatie nodig		
Artikel 16 bis, eerste en tweede lid	Dit wordt geregeld bij amvb.		
Artikel 16bis, derde lid	Artikel I, onder J (artikel 16.53c Omgevingswet) en bij amvb		
Artikel 16bis, vierde lid	Artikel I, onder K (artikel 16.53d Omgevingswet)		
Artikel 16bis, vijfde lid	Artikel I, onder K (artikel 16.53d Omgevingswet) en bij amvb	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		
Artikel 16ter	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb		
Artikel 16quater	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb		
Artikel 16quinquis	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb		
Artikel 16sexies	Dit wordt, voor zover implementatie nodig is, geregeld bij amvb		
Artikel 16 septies	Dit wordt geregeld bij amvb.		