

Datum: 20-03-2025
Door: Maarten van Gaan – Gijbels, Hoofd Klimaat en Milieu VEMOBIN
Contact: mvgaans@vemobin.nl

Consultatie implementatiewet RED III

Namens de Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN) dank ik u voor de gelegenheid om te reageren op het conceptwetsvoorstel tot implementatie van REDIII. De 16 bij VEMOBIN aangesloten bedrijven produceren en leveren energie voor wegverkeer, scheepvaart en luchtvaart of maken energie en grondstoffen voor de chemische sector. Ook verwerking en recycling van afval voor nieuwe grondstoffen (zoals plastic pyrolyse) behoort tot het werkterrein van de VEMOBIN-leden.

VEMOBIN onderschrijft de doelstelling om vergunningsprocedures voor hernieuwbare energieprojecten te versnellen en investeringszekerheid te vergroten, in lijn met de Europese klimaatambities. Wij constateren diverse positieve elementen in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting, maar zien ook enkele (juridische) aandachtspunten. In deze reactie belichten wij beide kanten. We richten ons met name op het voorkomen van vertragingen in procedures, het voorkomen van toekomstige vergunningproblemen, de juridische houdbaarheid van de wijzigingen in de Omgevingswet (Ow) en Wet windenergie op zee (Wwoz), mogelijke conflicten met geldende regels en EU-verplichtingen. VEMOBIN steunt de inzet van het kabinet. Met onze opmerkingen en suggesties beogen wij bij te dragen aan een verdere versterking van de juridische basis en de praktische uitvoerbaarheid.

Zorgpunten en aandachtspunten

Ondanks diverse positieve aspecten, ziet VEMOBIN enkele risico's en aandachtspunten. Het is van belang deze te adresseren om te voorkomen dat de implementatie in de praktijk hapert of juridisch wordt ondergraven. We lichten de belangrijkste zorgpunten hieronder toe.

1. Risico op toekomstige intrekking van vergunningen (lering uit PAS-dossier)

Een groot zorgpunt voor VEMOBIN is het voorkomen dat vergunningen die onder dit nieuwe regime worden verleend, later alsnog juridisch onderuitgaan. In het recente verleden heeft de sector pijnlijke voorbeelden gezien, met name de PAS-cases, waarbij verleende toestemmingen (of meldingen) hun rechtsgrond verloren en projecten in grote onzekerheid belandden. Hoewel de context (stikstofdepositie) anders is, zijn de lessen relevant: een versnelde procedure die bepaalde natuurtoetsen naar voren haalt of vereenvoudigt, moet juridisch waterdicht zijn binnen de kaders van EU-recht, anders ontstaat het risico dat de vergunningverlening achteraf ongeldig blijkt. Enkele aandachtspunten om dit risico te minimaliseren:

- Het wetsvoorstel biedt een vrijstelling van de verplichting tot een passende beoordeling op projectniveau in bepaalde gevallen. Deze uitzondering is alleen toelaatbaar omdat de Europese richtlijn hier expliciet in voorziet. Hetzelfde geldt voor vrijstelling van project-MER en soortenonderzoek binnen versnellingsgebieden. Het is van cruciaal belang dat deze vrijstellingen niet ruimer worden toegepast dan EU-recht toelaat. In de memorie staat dat in een AMvB precies zal worden geregeld in welke gevallen géén MER-beoordeling, MER, passende beoordeling of soortentoets hoeft plaats te vinden. VEMOBIN dringt erop aan deze gevallen nauw te laten aansluiten bij de richtlijnartikelen 15ter–16septies. Daarmee wordt voorkomen dat een projectontwikkelaar op basis van nationaal recht geen natuurtoets doet, terwijl later zou blijken dat dit strijdig is met de Habitatrichtlijn of MER-richtlijn. Kortom: de afbakening “versnellingsgebied + binnen omvang/voorwaarden plan” versus “buiten gebied of buiten scope – toch toetsen” moet zonneklaar zijn.

- Financiële compensatie en PAS-vergelijking: Het meest innovatieve – maar wellicht kwetsbaarste – element is de mogelijkheid om onvoorziene nadelige effecten financieel te compenseren. Hoewel dit expliciet door de EU-richtlijn mogelijk wordt gemaakt, is het van groot belang hoe dit in de praktijk wordt vormgegeven. De PAS-problematiek ontstond met name omdat toestemming werd verleend in afwachting van toekomstige maatregelen die onvoldoende hard waren. Een financiële compensatie is in wezen ook een belofte: de ontwikkelaar betaalt een geldbedrag, waarmee overheden/gegarandeerde maatregelen nemen om de natuur te herstellen of beschermen. Dit mechanisme moet sluitend zijn. Vragen die opkomen: wie ziet toe op de besteding van het compensatiebedrag? Is er zekerheid dat de maatregelen tijdig worden uitgevoerd en het beoogde effect sorteren? Wat gebeurt er als - ondanks de compensatie - de staat van instandhouding van een soort toch achteruit gaat? Deze vragen hoeven het instrument niet in de weg te staan, mits vooraf goede waarborgen worden ingebouwd. VEMOBIN zou graag zien dat bijvoorbeeld in de ministeriële regeling uitgewerkt wordt hoe de compensatiegelden beheerd en besteed worden, en dat dit gekoppeld is aan de duur van de exploitatie van het project, conform de richtlijnvoorbeelden. Een mogelijkheid is het instellen van een geoormerkt fonds voor natuurbescherming waaraan projectontwikkelaars bijdragen, zodat middelen gebundeld en effectief kunnen worden ingezet. Het allerbelangrijkste is echter transparantie en effectiviteit: als deze nieuwe compensatieaanpak slaagt in het versterken van beschermingsmaatregelen (bv. extra habitatcreatie of soortbescherming), dan zal zij ook juridisch standhouden. Blijft het echter bij louter financiële afkoop zonder zichtbaar resultaat, dan zal dit op termijn mogelijk alsnog juridisch worden aangevochten door belangenorganisaties of door de Europese Commissie. Wees dus ambitieus in het concreet invullen van deze compensatieverplichting, om toekomstige procedures zoals in het PAS-dossier te voorkomen.

- Kwaliteit van plan-MER en passende beoordeling op planniveau: Het hele systeem van vrijstellingen op projectniveau leunt op een gedegen beoordeling op gebiedsniveau. Elk aangewezen versnellingsgebied moet vergezeld gaan van een plan dat een volledige milieueffectrapportage (plan-MER) en, indien significante effecten op Natura 2000-gebieden mogelijk zijn, een passende beoordeling (op planniveau) omvat. Hier mogen geen concessies aan worden gedaan. De beoordeling op dit strategische niveau dient alle potentiële effecten van de in het gebied te realiseren projecten zo volledig mogelijk te identificeren en te mitigeren. Mitigatie- en compensatiemaatregelen die in het plan worden vastgelegd, moeten realistisch en uitvoerbaar zijn. De ervaring met het PAS leert dat te rooskleurige aannames of nog onzekere toekomstige maatregelen niet door de rechter worden geaccepteerd. Daarom verdient het aanbeveling dat de plan-MER c.q. passende beoordeling conservatief (voorzichtig) wordt ingestoken: houd rekening met conservatieve scenario's en neem toereikende maatregelen op voorhand op in het plan. Hierdoor is de kans kleiner dat een individueel project alsnog op onverwachte milieuisues stuit.

- Screening en herbeoordeling: Indien ondanks een goede gebiedsplanning toch onvoorziene negatieve effecten naar boven komen bij een concreet project (hetgeen de *screening hernieuwbare energie* volgens het nieuwe art. 16.53d Ow moet uitwijzen), dan biedt de richtlijn een duidelijk handelingskader: de bevoegde instantie moet dit vastleggen in een besluit en vervolgens moet het project alsnog een project-MER ondergaan en, waar nodig, een passende beoordeling en soortenbeoordeling, zij het toegespitst op de nieuwe effecten. Cruciaal: deze nadere beoordelingen moeten binnen zes maanden worden afgerond. VEMOBIN benadrukt dat naleving van deze verplichting essentieel is voor de juridische houdbaarheid. Zodra namelijk significante nieuwe effecten blijken, bevinden we ons weer onder het reguliere regime van Europese natuur- en milieuwetgeving, zij het in verkorte vorm. Als Nederland er niet in slaagt die aanvullende beoordeling tijdig en adequaat uit te voeren, loopt men alsnog het risico van niet-naleving van EU-verplichtingen, met mogelijke vergunningenstilstand tot gevolg. Wij bevelen daarom aan dat bevoegde gezagen een strak protocol volgen voor de screening: in geval van een "hit" (onvoorzien effect) direct procedures in gang zetten voor MER/NNB (natuurtoets) binnen de gestelde 6 maanden, of – indien toepasselijk – direct de nodige mitigerende maatregelen voorschrijven zoals de richtlijn toestaat voor wind- en zonneprojecten.

- Transparantie en monitoren vergunningen: Tot slot is transparantie essentieel om vertrouwensschade te voorkomen. De memorie geeft aan dat het bevoegd gezag een gemotiveerd besluit moet nemen en openbaar maken over de uitkomst van de screening. Dat is positief. Wij stellen voor dat er centraal (bijvoorbeeld via het te vormen contactpunt of een openbaar register) wordt bijgehouden welke projecten onder deze versnelde regime vergund zijn, inclusief eventuele afwijkingen, compensatieverplichtingen of uitzonderingen op natuurtoetsen. Dit maakt het voor alle stakeholders inzichtelijk welke afspraken er per project gelden en faciliteert het toezicht op de nakoming daarvan. Voor investeerders is het ook nuttig: zij weten dan dat een eenmaal verkregen vergunning

niet op een verborgen gebrek (een ongeziene natuurschade) zal struikelen, omdat alles gedocumenteerd en onderbouwd is.

2. Voorkomen van vertragingen in vergunningsprocedures

Een centrale doelstelling van REDIII en dit wetsvoorstel is het versnellen van vergunningsprocedures. VEMOBIN benadrukt dat het slagen hiervan staat of valt met de daadwerkelijke uitvoering en handhaving van de voorgestelde termijnen en procesafspraken. Enkele aandachtspunten:

- Extra processtappen tijdig afronden: De nieuwe systematiek introduceert extra stappen, zoals het aanwijzen van versnellingsgebieden (inclusief een voorafgaande gecoördineerde inventarisatie of mapping) en het opstellen van een hernieuwbare-energieplan voor zo'n gebied. Deze stappen kosten zelf ook tijd. Er bestaat een risico dat het voordeel van een snellere projectvergunning teniet wordt gedaan als de gebiedsaanwijzing en planvorming traag verlopen. Het is daarom zaak heldere termijnen te stellen en te bewaken voor deze voorgaande stappen. Weliswaar zijn deze termijnen niet expliciet in de richtlijn voorgeschreven, maar VEMOBIN pleit ervoor om doeldata te hanteren zodat elk versnellingsgebied binnen afzienbare tijd na inventarisatie wordt aangewezen en voorzien van een plan.

- VEMOBIN constateert dat de RED III-richtlijn expliciete procedurele versnellingen biedt voor wind- en zonne-energieprojecten, onder meer via de aanwijzing van versnellingsgebieden en vereenvoudigde milieubeoordelingen. Voor productiefaciliteiten voor hernieuwbare brandstoffen zijn de mogelijkheden voor versnelde vergunningverlening minder expliciet uitgewerkt. Dit roept de vraag op of deze faciliteiten binnen de nationale implementatie gelijkwaardig kunnen profiteren van de versnelde procedures, of dat zij mogelijk met langere doorlooptijden te maken krijgen. VEMOBIN verzoekt de regering om te waarborgen dat ook investeringen in hernieuwbare brandstoffen profiteren van een efficiënte en voorspelbare vergunningverlening, zodat de energietransitie op alle fronten wordt ondersteund.

- Handhaven van maximale doorlooptijden: Zoals aangegeven legt REDIII maximale doorlooptijden op voor besluitvorming. Het wetsvoorstel dient ervoor te zorgen dat deze termijnen juridisch geborgd zijn. In de memorie (par. 2.3) is dit uitgewerkt in een schema. VEMOBIN wijst erop dat deze termijnen harde grenzen moeten vormen. Uit het voorstel begrijpen wij dat dit grotendeels via uitvoeringsregels (AMvB) geregeld zal worden. We benadrukken dat in de praktijk strikt de hand moet worden gehouden aan bijvoorbeeld de 12 maanden beslistermijn voor projecten in een versnellingsgebied op land. Uitzonderingen (zoals de mogelijkheid van verlenging met drie maanden in buitengewone omstandigheden) dienen echt uitzonderlijk te blijven.

- Een cultuurverandering bij bevoegd gezag is wellicht nodig: "tijdwinst" bij hernieuwbare energie moet dezelfde urgentie krijgen als destijds de Crisis- en herstelwet bracht voor infrastructuur. Het kan zinvol zijn om in de uitvoeringspraktijk een centraal monitoringsmechanisme in te richten dat bijhoudt of vergunningverleners de termijnen halen, zodat indien nodig tijdig kan worden ingegrepen.

- Beginsel "digitaal tenzij" en één loket: VEMOBIN steunt de digitaliseringsslag die met de Omgevingswet en dit voorstel gepaard gaat. Uiterlijk per 21 november 2025 moeten alle vergunningsprocedures elektronisch verlopen. Dit vergt dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het aangewezen contactpunt goed functioneren. Mochten er opstartproblemen zijn, dan kan dit ironisch genoeg voor nieuwe vertraging zorgen. We roepen op tot realisme en voorbereiding: zorg dat aanvragers niet in een gat vallen als het digitale systeem hapert. Voorts is het instellen van een contactpunt ("one-stop-shop") zoals de richtlijn vereist essentieel. Dit contactpunt moet de bevoegdheid en capaciteit hebben om gecoördineerd door alle benodigde toestemmingen te loodsen. Idealiter fungeert het contactpunt als procesbegeleider die proactief knelpunten oplost tussen verschillende betrokken instanties. Als dit goed wordt ingevuld, kan het de doorlooptijd aanzienlijk bekorten en administratieve lasten voor zowel overheid als initiatiefnemer verminderen.

- Voorkom sequentiële besluitvorming: Een potentieel knelpunt in vergunningverlening is wanneer verschillende besluiten na elkaar moeten worden verkregen (sequentieel), bijvoorbeeld een omgevingsvergunning pas na een planherziening. Het wetsvoorstel probeert dit te ondervangen door integratie: binnen een versnellingsgebied worden ruimtelijke inpassing en natuurtoetsen in één geïntegreerd plan voorbereid, zodat een projectvergunning min of meer direct daarop kan volgen. We moedigen aan dat de uitvoeringsregels en praktijk dit principe voluit benutten. Denk aan gecoördineerde of gezamenlijke procedures (coördinatieregeling) waarbij het aanwijzingsbesluit, het inpassingsplan en de projectvergunning zoveel mogelijk parallel lopen of gecombineerd

behandeld worden. In de praktijk zou men kunnen werken met projectteams waarin Rijk, provincie en gemeente vertegenwoordigd zijn, zodat bijvoorbeeld omgevingsplanwijzigingen en vergunningsverlening samenvallen. Zo wordt voorkomen dat na een planfase een nieuwe procedure van voren af aan begint.

Snelle afhandeling bezwaren en beroepen: Juridische procedures na vergunningverlening kunnen een bron van vertraging zijn. De richtlijn verplicht lidstaten om administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures met betrekking tot hernieuwbare-energieprojecten te onderwerpen aan de snelst beschikbare procedure. In Nederland betekent dit dat we moeten kijken hoe bezwaar en beroep versneld kan worden.

Capaciteit bij bevoegde gezagen: Ten slotte willen wij benadrukken dat voldoende menskracht en expertise bij vergunningverlenende instanties cruciaal is om vertraging te vermijden. REDIII bepaalt dat lidstaten moeten zorgen voor toereikende middelen en gekwalificeerd personeel, en waar nodig bijscholing, in lijn met de geplande groei van hernieuwbare-energieprojecten. Dit is een harde randvoorwaarde: als provincies, gemeenten of Rijksdiensten niet genoeg mensen hebben om MER's te beoordelen, zienswijzen te verwerken of besluiten te schrijven, zullen wettelijke termijnen alsnog overschreden worden. VEMOBIN verneemt uit de praktijk al krapte bij omgevingsdiensten. Wij verzoeken de regering hier proactief op in te spelen, bijvoorbeeld door extra middelen vrij te maken of deskundigheid centraal te organiseren (denk aan een vliegende brigade van MER-specialisten die regio's kunnen bijstaan). Ook het contactpunt zal adequaat bemenst moeten zijn. Zonder deze praktische invulling blijven mooie termijnen in de wet dode letter.

- Tot slot kan het zinvol zijn om te bezien in hoeverre de bepalingen uit de Net Zero Industry Act (NZIA) kunnen bijdragen aan de juridische en procedurele robuustheid van de implementatiewet RED III. De NZIA regelt in Afdeling 2 (artikelen 6-11) ook de versnelling van vergunningprocedures en heeft als Europese verordening rechtstreekse werking. Hoewel de NZIA een andere focus heeft dan RED III, valt bijvoorbeeld CCS wél onder de reikwijdte van de NZIA. Dit roept de vraag op of elementen uit de NZIA bruikbaar kunnen zijn voor het versterken van de vergunningroutes binnen deze regeling. VEMOBIN adviseert de regering om deze mogelijke synergieën nader te onderzoeken, zodat de implementatiewet RED III optimaal aansluit bij andere Europese regelgeving en juridische risico's in de praktijk worden geminimaliseerd.

Positieve elementen van het wetsvoorstel

VEMOBIN is positief over de instrumenten die dit wetsvoorstel introduceert om de realisatie van hernieuwbare energie te bespoedigen.

Versnellingsgebieden en planmatige aanpak: Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om zogenoemde "versnellingsgebieden" aan te wijzen voor hernieuwbare energieprojecten (zowel op land als op zee), waarbij vooraf op gebiedsniveau de milieu- en natuureffecten worden onderzocht. Dit is conform de richtlijn, die verlangt dat lidstaten geschikte gebieden in kaart brengen en aanwijzen voor versnelde uitrol. Binnen zulke gebieden kan de vergunningverlening op projectniveau aanzienlijk worden versneld doordat een groot deel van de milieuonderzoeken al in het planstadium is uitgevoerd. VEMOBIN juicht deze planmatige benadering toe: door vroegtijdig knelpunten in kaart te brengen en mitigerende maatregelen in het gebiedsplan op te nemen, kunnen individuele projecten soepeler en met minder juridisch risico door de vergunningsprocedure.

Duidelijke termijnen en stroomlijning: De implementatie van REDIII's procedurele bepalingen zorgt voor duidelijke, maximale doorlooptijden voor vergunningbesluiten. Zo bepaalt de richtlijn bijvoorbeeld dat voor projecten binnen aangewezen versnellingsgebieden de besluitvorming uiterlijk binnen 12 maanden (op land) respectievelijk 24 maanden (op zee) moet zijn afgerond. Het is positief dat de wetgever deze termijnen overneemt, hetgeen de voorspelbaarheid voor initiatiefnemers vergroot. Ook andere stroomlijningseisen uit de richtlijn, zoals het vlot bevestigen van de volledigheid van een aanvraag (binnen 30 dagen in een versnellingsgebied), het toestaan van digitale indiening en het instellen van één loket ("contactpunt") voor de aanvrager, dragen bij aan efficiëntere procedures. Deze maatregelen zullen vertraging door administratieve onduidelijkheid of versnippering helpen voorkomen.

Verklaring "van hoog openbaar belang": REDIII kwalificeert hernieuwbare-energieprojecten, in ieder geval tot klimaatneutraliteit is bereikt, als zijnde van hoog openbaar belang en dienstig aan de volksgezondheid en openbare veiligheid. Het wetsvoorstel implementeert deze belangrijke bepaling impliciet. VEMOBIN beschouwt dit als een zeer positief element, omdat hiermee bij eventuele belangenafwegingen in het kader van natuurbeschermingswetgeving of waterkwaliteit, de urgente maatschappelijke noodzaak van hernieuwbare

energie juridisch wordt onderstreept. Dit zal het verkrijgen van noodzakelijke toestemmingen (bijvoorbeeld in het kader van de Habitatrichtlijn of Kaderrichtlijn Water) vergemakkelijken.

Integrale aanpak land en zee & bevoegdheidsverdeling: Het wetsvoorstel geldt zowel voor land als de exclusieve economische zone op de Noordzee. Hierdoor ontstaat een uniform kader voor hernieuwbare-energieprojecten ongeacht locatie. De Memorie van Toelichting merkt terecht op dat het proces voor aanwijzing van versnellingsgebieden veel overeenkomsten vertoont met het reeds bestaande systeem onder de Wwoz. Deze uniformiteit is gunstig: ervaringen opgedaan bij offshore wind (waar al langer met aangewezen gebieden en geïntegreerde vergunningen wordt gewerkt) kunnen zo worden benut voor de uitrol op land. Tevens is positief dat zowel het Rijk als decentrale overheden versnellingsgebieden kunnen aanwijzen. Dit biedt flexibiliteit: provincies kunnen proactief gebieden bestemmen op basis van hun regionale kennis, terwijl het Rijk kan bijspringen indien nationale doelen in gevaar komen. Een gecoördineerde aanpak over bestuurslagen heen vergroot de slagkracht om de doelstellingen van REDIII te halen.

Wij benadrukken graag nogmaals dat een snelle, rechtszekere vergunningverlening van essentieel belang is om de energietransitie te doen slagen – zonder onnodige vertraging maar mét respect voor onze (Europese) natuurwaarden. VEMOBIN heeft er vertrouwen in dat, met de genoemde aandachtspunten in acht genomen, dit wetsvoorstel daartoe zal bijdragen.

We zijn graag bereid om deze reactie nader toe te lichten of deel te nemen aan verdere gedachtewisseling.