

Netbeheer Nederland
Anna van Buerenplein 43
2595 DA Den Haag

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
T.a.v. mevrouw S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Postbus 90608
2509 LP Den Haag
070 205 50 00
secretariaat@netbeheernederland.nl
netbeheernederland.nl

Kenmerk
BR-2025-2147
Datum
20 maart 2024

Behandeld door
Jelle Dams
E-mail
jdams@netbeheernederland.nl

Doorkiesnummer
070 205 50 000

Onderwerp
Reactie consultatie implementatie van de herziende EU richtlijn hernieuwbare energie

Geachte minister Hermans,

Met deze brief maakt Netbeheer Nederland, namens de gezamenlijke netbeheerders in Nederland, graag gebruik van de mogelijkheid haar reactie te geven op het concept voorstel van wet van 17 februari 2025 dat een deel van de Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (hierna: 'RED-III') implementeert in de Omgevingswet en in de Wet Windenergie op zee.

Netbeheer Nederland heeft met interesse kennisgenomen van het concept voorstel van wet (hierna: het 'Conceptwetsvoorstel'). Met het Conceptwetsvoorstel worden de contouren van de implementatie van RED-III zichtbaar. De gezamenlijke netbeheerders (hierna: 'netbeheerders') begrijpen dat het ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft gekozen voor een zuivere implementatie en RED-III het aantal keuzes beperkt. Desalniettemin maken de netbeheerders graag gebruik van de gelegenheid om hun reactie te geven.

De uitwerking van het Conceptvoorstel in de verschillende algemene maatregelen van bestuur is nog niet beschikbaar. Wel is in de memorie van toelichting op het Conceptwetsvoorstel (hierna: de 'MvT') al een doorkijk gegeven naar die uitwerking. De netbeheerders benutten daarom deze reactie ook om alvast vragen te verduidelijking te stellen en suggesties voor de verdere uitwerking mee te geven.

Leeswijzer

De reactie is opgebouwd aan de hand van de vier vragen die onderdeel uitmaken van deze consultatie. De reactie geeft eerst de algemene zienswijze van de netbeheerders op het Conceptwetsvoorstel. Daarna gaat de reactie in op de te verwachten effecten van het Conceptwetsvoorstel. Vervolgens geven de netbeheerders hun zienswijze op het voornemen van het ministerie van Klimaat en Groene Groei om de bevoegdheid voor het aanwijzen van versnellingsgebieden bij het Rijk en provincies te leggen en het al dan niet aanmerken van hernieuwbare energieprojecten als hoger openbaar belang. Verder gaan de netbeheerders in op de (financiële) compensatie. De reactie sluit af met een aantal onderwerpen dat niet direct onder de vier vragen te scharen is.

IBAN NL51 ABNA 0613001036
BTW-nummer NL8185.25.101.B01
KvK-nummer 09175117

Algemeen

RED-III is onderdeel van het REPowerEU-plan en heeft als doel een snellere uitrol van hernieuwbare energie. Naast klimaatdoelstellingen zijn leveringszekerheid van energie (mede in verband met de gevolgen van de Oekraïne-oorlog) en concurrerend vermogen van de EU belangrijke doelstellingen van RED-III. Met RED-III wordt het doel voor het aandeel hernieuwbare energie verhoogd tot minimaal 42,5% in 2030 voor de EU en 39% voor Nederland. Een onderdeel van RED-III betreft het versnellen van procedures rond natuur- en milieuvergunningen. De netbeheerders spelen een belangrijke rol bij het behalen van de klimaatdoelen en de verduurzaming van het energiesysteem. Voor de netbeheerders betekent dit bijvoorbeeld dat de komende 10 jaar de capaciteit van de netten moet worden verdubbeld. De realisatie is hierbij een uitdaging, onder meer vanwege het tempo waarin alle ontwikkelingen plaatsvinden. Denk daarbij aan de snelle opkomst van duurzame productie, de groeiende vraag naar elektriciteit en dus ook verhoogde Europese ambities voor het realiseren van de klimaatdoelen. Netuitbreidingen en netaanpassingen nemen meer tijd in beslag, onder meer door de procedures. De netbeheerders spreken dan ook haar waardering uit naar het ministerie van Klimaat en Groene Groei voor het voornemen om de mogelijkheden die RED-III biedt, om de procedures voor de realisatie en exploitatie van netwerkinfrastructuur te versnellen te benutten. En op die manier bij te willen dragen aan de versnelling van de enorme opgave waar de netbeheerders de komende jaren voor staan.

1. Te verwachten effecten van het wetsvoorstel

A. Versnelling

Het Conceptwetsvoorstel introduceert een besluitvormingsprocedure die op hoofdlijnen veel gelijkenissen vertoont met de procedure die TenneT en Gasunie zien bij windenergie op zee in het noorden van Nederland.

Eén van de nieuwe elementen is dat naast de vaststelling van een plan ook een besluit voor het aanwijzen van een gebied noodzakelijk is (zie het voorgestelde art. 2.47 Ow). In het geval van de netbeheerders zal het veelal gaan om een gebied voor netwerk- en opslaginfrastuctuur. In de MvT (p. 23, alinea 3) is beschreven dat voor het aanwijzingsbesluit beroep moet openstaan, omdat het rechtsgevolgen heeft. Het Conceptwetsvoorstel regelt vervolgens dat de coördinatieregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is op een besluit tot aanwijzing van een gebied voor netwerk- en opslaginfrastuctuur en het besluit tot vaststellen van een plan. De coördinatie zorgt ervoor dat de voorbereiding van de besluiten en de behandeling van een eventueel beroep tegen beide besluiten gelijktijdig plaatsvinden.

Voor de projecten (anders dan windenergie op zee) introduceert het Conceptwetsvoorstel een extra besluitvormingsfase. Die extra fase, waarin ten behoeve van het plan een plan-MER en eventueel een passende beoordeling en een soortenbeschermingstoets moet worden opgesteld, zal de nodige tijd in beslag nemen. De onderzoeken moeten immers op een hoog detailniveau worden uitgevoerd. De wetgever onderkent dit door aan te geven dat het plan-MER het karakter kan hebben van een gecombineerd plan- en project-MER (p. 5, alinea 3). Het hoge detailniveau dat is vereist, kan voor projecten ingewikkeld zijn. Het plan-MER bij de aanwijzing van gebieden vindt plaats in een vroeg stadium waarin de contouren van het project mogelijk nog niet duidelijk zijn (is de oplossing al helemaal in beeld, is de locatie van het hoogspanningsstation of het tracé van de verbindingen al bekend). In dat geval is het onmogelijk om met enig detail de gevolgen voor de natuur en het milieu te bepalen. De netbeheerders vragen zich af welke gevolgen dit kan hebben voor het screeningsproces en de vrijstellingen in de projectfase.

Wanneer het plan geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu en de natuur heeft, gelden er in de fase na de planfase een aantal vrijstellingen. Die vrijstellingen leveren weliswaar tijdswinst op, tegelijkertijd vragen de netbeheerders zich af of die tijdswinst niet wegvalt tegen de extra onderzoeksinspanning die in de planfase moet worden verricht. Verder maken de vrijstellingen niet meteen de start van een project mogelijk. Er zijn naast de vrijstellingen nog andere besluiten (met bijbehorende motiveringen, afwegingen en procedures) vereist om daadwerkelijk te kunnen starten met de realisatie. Denk aan het projectbesluit, een omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en ook uitvoeringsbesluiten zoals de omgevingsvergunning voor bouwen, de wateractiviteit et cetera.

Daar komt bij dat het aanwijzingsbesluit (en door de verplichte coördinatie ook de vaststelling van het plan) openstaat voor beroep. De netbeheerders begrijpen de overwegingen van de wetgever hierbij heel goed. Tegelijkertijd roept het ook hier de vraag op of door de tijd die met een extra beroepsmogelijkheid gepaard gaat (de huidige doorlooptijd in het geval van een beroep in één instantie bedraagt bij de energieprojecten al ruim 1,5 jaar) de versnelling die met de vrijstellingen is beoogd niet teniet gedaan wordt. Ten aanzien van de beroepsmogelijkheid schrijft RED-III (art. 16 lid 6) overigens wel voor dat lidstaten in het geval van beroep de snelst beschikbare gerechtelijke procedures gebruiken. De netbeheerders gaan er dan ook van uit dat de wetgever zal kiezen voor beroep in één instantie in plaats van twee.

Al met al zijn wij nog zoekende waar in de met het Conceptwetsvoorstel voorgestelde procedure de versnelling in de energieprojecten behaald kan worden. Voor de regionale netbeheerders geldt dit des te meer, omdat hun projecten doorgaans geen plan-mer doorlopen en dus in zijn geheel niet toekomen aan de belangrijkste versnelling die het Conceptwetsvoorstel introduceert, terwijl deze projecten wel van belang zijn om de verhoogde Europese ambities met betrekking tot de klimaatdoelen te halen.

B. Screening

Een ander nieuw element is de screening (zie het voorgestelde art. 16.53d Ow). Het bevoegd gezag voert een screening uit voor een hernieuwbaar energieproject in een gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie of een gebied voor netwerk- en opslaginfrastuctuur. Met de screening hernieuwbare energie wordt onderzocht of het zeer waarschijnlijk is of een dergelijk project, gelet op de milieugevoeligheid van het geografisch gebied waar het project zal worden uitgevoerd, zal leiden tot aanzienlijke negatieve effecten die niet zijn vastgesteld tijdens het verrichten van de milieueffectrapportage voor het hernieuwbare-energieplan en de passende beoordeling voor het plan. In de MvT (p. 5, alinea 7) is opgemerkt dat het bevoegd gezag de screening uitvoert op basis van het toetsingskader dat is vastgesteld met het plan en de verstrekte gegevens. De netbeheerders missen in het Conceptwetsvoorstel dat het bevoegd gezag bij de screening gebonden is aan de gegevens uit het plan en het toetsingskader dat is vastgesteld met het plan. Dit voorkomt dat, in het geval dat er tussen de vaststelling van het plan en de besluitvorming over het project enige tijd verloopt en er in die periode ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, de plan-mer moet worden aangevuld of dat de voordelen van RED-III niet benut mogen worden. De netbeheerders pleiten er daarom voor om in het Conceptwetsvoorstel aan artikel 16.53d Ow toe te voegen dat het bevoegd gezag bij de screening gebonden is aan de gegevens uit het plan en het toetsingskader dat is vastgesteld met het plan.

Als voor projecten voor netwerk- en opslaginfrastuctuur in een versnellingsgebied uit de screening blijkt dat er waarschijnlijk onverwachte negatieve effecten zijn, hoeft het bevoegd gezag daarover geen besluit te nemen. Wel moeten er in dat geval evenredige mitigerende maatregelen worden toegepast of compenserende maatregelen, die ook financieel kunnen zijn, zie de MvT (p. 26, alinea 6). Verderop staat in de MvT (p. 27, alinea 5) dat dit wordt geregeld in het plan: in het Bkl zal geregeld worden dat het plan een kader moet bevatten op grond waarvan het bevoegd gezag er met vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften voor zorgt dat deze verplichtingen worden opgelegd aan degene die de activiteit verricht. De netbeheerders vragen zich af in welke gevallen een vergunningvoorschrift en in welke gevallen een maatwerkvoorschrift aan de orde kan zijn en hoe de laatste, het maatwerkvoorschrift, doorwerkt in de projectfase.

C. Niet-opzettelijk verstoren of doden beschermde soorten

In de MvT (p. 8, alinea 3 en p. 13, alinea 4) is opgemerkt dat binnen en buiten de versnellingsgebieden de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie 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 beschouwd worden als opzettelijk in de zin van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn als het project de realisatie en exploitatie van die installaties voor de productie van hernieuwbare energie aan de volgende voorwaarden voldoet: 1) het project voorziet in passende mitigerende maatregelen om dat doden of die verstoringen te voorkomen, 2) de doeltreffendheid van de maatregelen wordt gemonitord (als de doeltreffendheid nog niet breed is getest en 3) 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. Ook de realisatie en exploitatie van netwerkinfrastuctuur kan leiden tot het incidenteel doden of verstoren van vogels en andere door de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn beschermde soorten. De voorziening die RED-III biedt voor de realisatie en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie zou onder diezelfde drie voorwaarden ook voor de realisatie en exploitatie van boven- en ondergrondse netwerkinfrastuctuur voor zowel binnen als buiten de aangewezen versnellingsgebieden wenselijk zijn. Een dergelijke voorziening kan zorgen voor voorspelbare procedures (en gelet op de 3 voorwaarden) zonder dat het ten koste gaat van de natuurwaarden.

2. Bevoegdheid Rijk en provincie voor aanwijzen versnellingsgebieden

In het Conceptwetsvoorstel is ervoor gekozen om de bevoegdheid voor het aanwijzen van versnellingsgebieden bij het Rijk en bij de provincies te leggen. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei kan ook de keuze maken om ook de gemeenten deze bevoegdheid te geven. De netbeheerders ondersteunen het voornemen van het ministerie van Klimaat en Groene Groei om de bevoegdheid voor het aanwijzen van de versnellingsgebieden bij het Rijk en de provincies te leggen en geen gebruik te maken van de keuze om deze bevoegdheid ook aan gemeenten te geven. Voor de meeste projecten van de netbeheerders die in aanmerking (kunnen) komen voor de versnelling die RED-III biedt, zullen het Rijk en de provincies het bevoegd gezag zijn. Het gaat om projecten die veelal van rijks- of provinciaal belang zijn en/of gemeentegrensoverschrijdend. Het ligt volgens de netbeheerders daarom voor de hand om de bevoegdheid voor het aanwijzen van versnellingsgebieden bij het Rijk en de provincies te leggen.

3. Hernieuwbare energieprojecten van hoger openbaar belang

Volgens RED-III moeten lidstaten, totdat klimaatneutraliteit is bereikt, ervoor zorgen dat in de vergunningprocedure de netten worden vermoed van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen (art. 16 sexties). De lidstaten kunnen in bepaalde gerechtvaardigde en specifieke omstandigheden de toepassing hiervan beperken (art. 16 sexties). De netbeheerders ondersteunen het voornemen van het ministerie van Klimaat en Groene Groei om bij hernieuwbare energieprojecten ervan uit te gaan dat deze van 'hoger belang' zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid dienen. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat in het geval van een ADC-toets de 'D' van dwingende reden van openbaar belang een gegeven is en er niet per project een specifieke onderbouwing nodig is. Dat draagt bij aan een voorspelbare uitkomst en snelheid van besluitvormingsprocedures.

4. (Financiële) compensatie

A. Compensatie op planniveau

In de MvT (p. 10, alinea 9) is beschreven dat voor het plan voor een versnellingsgebied een plan-mer noodzakelijk is. Zo nodig moet ook een passende beoordeling van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en soortenbeschermingstoets worden uitgevoerd. Hierbij moet worden bekeken of, eventueel na toepassing van mitigerende maatregelen, (en eventueel compensatie voor energie-infrastructuur) geen significante effecten optreden. In de MvT (p. 4, alinea 8) is ook beschreven dat de aanwijzing van gebieden voor netwerk- en opslaginfrastuctuur kan plaatsvinden als er geen aanzienlijke milieu- of natuureffecten te verwachten zijn of als deze effecten worden beperkt of (geldelijk) gecompenseerd.

De MvT lijkt te suggereren dat het op planniveau enkel noodzakelijk is om er met maatregelen voor te zorgen dat significant negatieve effecten vanwege het plan (geldelijk) worden gecompenseerd. Hoewel dit tegen de achtergrond van RED-III voor de netbeheerders een logische stap is, roept de MvT op dit punt wel twee vragen op. Allereerst hoe verhoudt (na beperking van de effecten) een compensatie-opgave zich tot het huidige toetsingskader met betrekking tot Natura 2000 voor plannen (art. 10.24 Bkl en art. 6 lid 4 Hbr)?

In het toetsingskader kan een plan (als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn) alleen worden vastgesteld als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Als uit de passende beoordeling die vereiste zekerheid niet is verkregen, kan het plan worden vastgesteld als voldaan is aan de voorwaarden dat er 1) geen alternatieve oplossingen zijn, 2) het plan nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang en 3) het plan de nodige compenserende maatregelen bevat om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Is het, gelet op het toetsingskader met betrekking tot Natura 2000 voor plannen, voldoende om enkel de mogelijke significant negatieve effecten te compenseren? Of is er ook een alternatieven-onderzoek en een motivering van de dwingende redenen van groot openbaar belang noodzakelijk? Met andere woorden, is er in dit geval wel of geen volledige ADC-toets op planniveau vereist om het plan vast te kunnen stellen? Aan het punt van een motivering van de dwingende redenen komt RED-III overigens tegemoet, doordat hernieuwbare energieprojecten worden vermoed van hoger openbaar belang te zijn (art. 16 sexties).

Verder staat in de MvT (p. 4, alinea 8) dat compensatie op planniveau ook geldelijk mag plaatsvinden. De netbeheerders staan positief tegenover dit voornemen, maar vragen zich af of de wetgever inderdaad op planniveau ook een geldelijke compensatie voor ogen heeft of dat een geldelijke compensatie pas in beeld komt als uit de screening blijkt dat er onvoorziene negatieve effecten zijn. De netbeheerders zien graag bevestigd dat geldelijke compensatie (overeenkomstig de toelichting in de MvT) ook op planniveau mag plaatsvinden.

B. Financiële compensatie

Het Conceptwetsvoorstel voorziet in financiële compensatie (zie het voorgestelde art. 13.6a Ow). Als uit de screening blijkt dat een hernieuwbaar energieproject waarschijnlijk zal leiden tot aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten en het niet mogelijk is om deze effecten met maatregelen te mitigeren of compenseren kan aan een omgevingsvergunning voor een hernieuwbaar energieproject het voorschrift worden verbonden (of een maatwerkvoorschrift worden gesteld) dat ter compensatie van de effecten van het project een bedrag wordt betaald om de negatieve effecten aan te pakken. In het Conceptwetsvoorstel is vervolgens te lezen dat wanneer de negatieve effecten de bescherming van soorten treffen, in het vergunningvoorschrift bepaald wordt dat het bedrag wordt betaald voor een programma ter bescherming van soorten om de staat van instandhouding van de betrokken soorten te waarborgen of te verbeteren (zie het voorgestelde art. 13.6a lid 2). In RED-III (en het Conceptwetsvoorstel) is geregeld wat het resultaat van de financiële compensatie moet zijn als de onvoorziene negatieve effecten de bescherming van soorten treffen.

Kenmerk
BR-2025-2147

Datum
20 maart 2025

De netbeheerders vragen zich af wat het resultaat van de financiële compensatie kan zijn als de onvoorziene negatieve effecten, niet de bescherming van soorten treffen, maar de bescherming van Natura 2000-gebieden (en leefgebieden voor soorten). Heeft het ministerie van Klimaat en Groene Groei hier al gedachten bij?

5. Overig

Voorkeursbeslissing

In de MvT (p. 10, laatste alinea) staat dat in een projectprocedure veelal een voorkeursbeslissing wordt genomen. De Omgevingswet gaat ervan uit dat voor een dergelijk besluit, als dat kaderstellend is, een plan-mer wordt doorlopen. De aanwijzing van een versnellingsgebied zou in zo'n geval dan ook tegelijk met het nemen van dat besluit kunnen plaatsvinden. De netbeheerders vragen zich af wat de wetgever hiermee bedoelt? Heeft de wetgever hier willen toelichten dat een plan-mer en zo nodig een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets niet per se bij een programma hoeven te worden uitgevoerd, maar ook bij een voorkeursbeslissing mag plaatsvinden? En zo ja, is de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb dan ook van toepassing op het besluit tot aanwijzing van een gebied voor netwerk- en opslaginfrastructuur en het besluit tot het vaststellen van de voorkeursbeslissing? En zorgt de coördinatie er dan ook voor dat de voorbereiding van de besluiten en de behandeling van een eventueel beroep tegen beide besluiten gelijktijdig plaatsvinden?

Mocht er naar aanleiding van een van de bovenstaande punten vragen ontstaan, dan gaan we graag in gesprek om deze verder toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Jinny Moe Soe Let
Directeur Beleid & Communicatie