

Vergaderjaar 2022–2023

36 286

Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van een kader om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen

D **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG** Vastgesteld 9 mei 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hebben kennisgenomen van de brief² van de Minister voor Klimaat en Energie van 13 maart 2023 in reactie op de brief met vragen van de commissie inzake de appreciatie van de Europese noodverordening versnelde inzet van hernieuwbare energie. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** danken de Minister voor de beantwoording van de vragen en hebben naar aanleiding hiervan gezamenlijk nog een aantal vervolgvragen en opmerkingen. Naar aanleiding hiervan is op 12 april 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Klimaat en Energie.

De Minister heeft op 8 mei 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), vacant (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

² *Kamerstukken I 2022–23, 36 286, B.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

Den Haag, 12 april 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³ van 13 maart 2023 in reactie op de brief met vragen van de commissie inzake de appreciatie van de Europese noodverordening versnelde inzet van hernieuwbare energie. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** danken u voor de beantwoording van de vragen en hebben naar aanleiding hiervan gezamenlijk nog een aantal vervolgvragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in de beantwoording op de eerste vraag⁴ dat u in het begin van het tweede kwartaal van 2023 de Tweede Kamer middels een brief zult informeren over de conclusies die getrokken kunnen worden aangaande de versnellingsmogelijkheden in de procedure bij de bestuursrechter. Zij verzoeken u om deze brief ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

Voorts lezen zij bij de beantwoording van vraag vier dat onder voorwaarden van zowel de Vogel- en Habitatrichtlijn als de richtlijn voor de milieueffectrapportage (hierna: MER) afgeweken kan worden. Terwijl u bij een eerdere vraag meldt dat men juist in lijn met de richtlijn voor de MER wil blijven opereren. Kunt u nader toelichten hoe dit gelezen moet worden? Deze leden constateren dat onder voorwaarden er dus kan worden afgeweken van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In Gelderland zijn gebieden, die eerder geschikt leken voor windenergie, volgens hen vanwege de bescherming van de wespandief voor windparken uitgesloten. Kunt u uw licht laten schijnen over de vraag welke uitzondering op de Vogel- en Habitatrichtlijn het kabinet voor zich ziet? Welke criteria wilt u hanteren voor het mogelijk maken van uitzonderingen en hoe wilt u omgaan met cumulatie van effecten voor vogel- en diersoorten door het inzetten van uitzonderingen? Immers, een locatie uitzonderen voor bescherming van een soort zou men zich wellicht nog kunnen voorstellen in het licht van de klimaatcrisis, maar hoe wordt voorkomen dat deze uitzonderingsgrond in heel Nederland wordt toegepast, waardoor een diersoort zijn gehele habitat in Nederland verliest? Zij vragen u in dit verband ook in te gaan op situaties waarin de uitzondering weliswaar slechts een klein gebied betreft, maar een diersoort wel kritiek geraakt kan worden door deze uitzonderingsgrond.

Uw antwoord op vraag vijf kunnen deze leden niet goed plaatsen. Zij verzoeken u om een nadere toelichting op dit antwoord te geven.

Kunt u reflecteren op de positie dat duurzame energie strikt genomen niet meer duurzaam te noemen is, wanneer het in een gebied aantoonbaar ten koste gaat van de aanwezige natuur? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoe u ervoor kunt zorgdragen dat de versnelling zoals voorgesteld, niet ten koste gaat van de natuur. De natuur

³ Kamerstukken I 2022–23, 36 286, B.

⁴ Idem.

staat in Nederland immers al enorm onder druk, aldus deze leden. Bent u bereid om een strategie te ontwikkelen waarmee de energietransitie positief kan bijdragen aan de ontwikkeling van de natuur en lokale negatieve impact aantoonbaar gecompenseerd wordt met positieve ontwikkeling elders? Zij verzoeken u daarbij niet te verwijzen naar het Nationaal Programma Landelijk Gebied, dat volgens hen immers is ingesteld om andere negatieve ontwikkelingen op te vangen.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 5 mei 2023

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2023

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de fracties PvdA en GroenLinks over de noodverordening versnelde inzet van hernieuwbare energie (172442.03U), ingezonden 12 april 2023.

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

[172442.03U]

1

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in de beantwoording op de eerste vraag dat u in het begin van het tweede kwartaal van 2023 de Tweede Kamer middels een brief zult informeren over de conclusies die getrokken kunnen worden aangaande de versnellingsmogelijkheden in de procedure bij de bestuursrechter. Zij verzoeken u om deze brief ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

Antwoord

U vindt deze brief en bijhorende bijlagen van die brief bijgevoegd als bijlagen. De brief is ook te vinden via deze link: Kamerbrief over versnellingsaanpak energietransitie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

2

Voorts lezen zij bij de beantwoording van vraag vier dat onder voorwaarden van zowel de Vogel- en Habitatrichtlijn als de richtlijn voor de milieueffectrapportage (hierna: MER) afgeweken kan worden. Terwijl u bij een eerdere vraag meldt dat men juist in lijn met de richtlijn voor de MER wil blijven opereren. Kunt u nader toelichten hoe dit gelezen moet worden?

Antwoord

In mijn vorige beantwoording op vraag 3 (beantwoording op brief met kenmerk 172442.02U) refereer ik naar de versnellingsmogelijkheden die besproken worden in de kamerbrief «Versnellen regie MIEK projecten». Deze versnellingsmaatregelen betreffen met name maatregelen die het Rijk individueel en in samenwerking met decentrale overheden en partijen in de sector kan uitvoeren. Wijzigingen in het Europese recht, zoals vanuit de betreffende noodverordening en de aankomende derde herziening van de hernieuwbare energierichtlijn (RED3) geven aanleiding om te bezien of toegestane afwijkingen van in dit geval de MER-richtlijn benut zullen worden in Nederlandse context. Dit zal ik in de context van RED3 bespreken met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het betreffende artikel uit de noodverordening (art. 6) heb ik vooralsnog besloten niet te benutten, mede vanwege de doorlooptermijn van de benodigde wetwijziging voor de kan-bepaling in dit artikel en de tijdelijke werking (t/m juni 2024) van deze tijdelijke verordening.

3

Deze leden constateren dat onder voorwaarden er dus kan worden afgeweken van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In Gelderland zijn gebieden, die eerder geschikt leken voor windenergie, volgens hen vanwege de bescherming van de wespdiemer voor windparken uitgesloten. Kunt u uw licht laten schijnen over de vraag welke uitzondering op de Vogel- en Habitatrichtlijn het kabinet voor zich ziet?

Antwoord

In mijn eerdere antwoord op vraag 3 (beantwoording op brief met kenmerk 172442.02U) refereerde ik aan de versnellingsmogelijkheden die besproken worden in de Kamerbrief «Versnellen regie MIEK projecten». De boodschap van die brief is dat de energietransitie sneller moet om de klimaatdoelen te halen. Daarvoor worden diverse versnellingsmogelijkheden verkend en benut, waaronder de mogelijkheden om wet- en regelgeving aan te passen om vergunningsprocedures, en daardoor doorlooptijden, te verkorten. Uiteraard dient dat plaats te vinden binnen de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke kaders, waaronder de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus en de MER-richtlijn.

De Europese Commissie wil, mede door de energiecrisis, de transitie naar schone, duurzame energie ook versnellen. Het voorstel voor herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED III) bevat maatregelen om vergunningprocedures voor hernieuwbare energieprojecten te versoepelen en te versnellen. Eén van de maatregelen om dit te bewerkstelligen betreft de aanwijzing van gebieden door lidstaten voor de versnelde realisatie van hernieuwbare energieprojecten (zogenaamde acceleration areas, eerder «go-to» gebieden). Onder voorwaarden kan voor deze gebieden een vrijstelling gelden van de verplichting om een milieueffect-rapportage op projectniveau uit te voeren (o.g.v. de MER-richtlijn). Bij de implementatie van de RED III zal ik dit samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bezien.

Artikel 6 van de noodverordening geeft lidstaten, vooruitlopend op de RED III, ook de bevoegdheid om projecten voor hernieuwbare energie en energieopslag – onder voorwaarden – vrij te stellen van verplichtingen uit de MER-richtlijn (en verplichtingen t.a.v. soortenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn). Dit artikel bevat beleidsruimte, die pas na invulling door de lidstaat kan worden toegepast. Het gaat dus om een bepaling die uit zijn aard niet rechtstreeks werkt. Voor de toepassing van deze vrijstellingsbevoegdheid moet op nationaal niveau een maatregel worden genomen, waarin wordt aangegeven hoe met de mogelijkheid wordt omgegaan en welke bestuursorganen deze kunnen toepassen. Tot die tijd heeft deze bepaling dus geen betekenis voor de praktijk.

Gelet op de beperkte geldingsduur van de noodverordening (tot 1 juli 2024) en de proceduredtijd die gemoeid is met het creëren van een nationale wettelijke mogelijkheid, is het kabinet voornemens in de voorstellen voor implementatiewetgeving voor de RED III, ook de implementatie van artikel 6 van de noodverordening mee te nemen. Dat zal voor de praktijk alleen betekenis kunnen hebben als de geldingsduur van de noodverordening wordt verlengd.

4

Welke criteria wilt u hanteren voor het mogelijk maken van uitzonderingen en hoe wilt u omgaan met cumulatie van effecten voor vogel- en diersoorten door het inzetten van uitzonderingen? Immers, een locatie uitzonderen voor bescherming van een soort zou men zich wellicht nog kunnen voorstellen in het licht van de klimaat-crisis, maar hoe wordt voorkomen dat deze uitzonderingsgrond in heel Nederland wordt toegepast, waardoor een diersoort zijn gehele habitat in Nederland verliest? Zij vragen u in dit verband ook in te gaan op situaties waarin de uitzondering weliswaar slechts een klein gebied betreft, maar een diersoort wel kritiek geraakt kan worden door deze uitzonderingsgrond.

Antwoord

Deze criteria zijn nog niet bepaald, en zal ik tijdens de implementatie van RED3 in de tweede helft van 2023 en begin 2024 uitwerken met in ieder geval de Minister voor Natuur en Stikstof – zoals toegelicht in mijn antwoord op vraag 3.

5

Uw antwoord op vraag vijf kunnen deze leden niet goed plaatsen. Zij verzoeken u om een nadere toelichting op dit antwoord te geven.

Antwoord

Deze leden zagen met hun eerdere vraag graag toegelicht hoe de naleving van het verslechteringsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt gegarandeerd. Zij vroegen of het toepassen van artikel 16d (overriding public interest) op de zogenaamde «go to» areas (nu bekend als *acceleration areas*) voor duurzame energie ertoe zal leiden dat juist meer mensen duurzame energieprojecten zullen willen voorleggen bij de

rechter en derhalve de transitie juist zullen vertragen. In mijn eerdere antwoord gaf ik aan dat het aanmerken van projecten als de onderhavige als dwingende reden van groot openbaar belang (artikel 3 van de noodverordening) niet nieuw is. Daarom is de verwachting niet dat er een groter beroep op de rechter zal worden gedaan omdat er eigenlijk niets wezenlijks verandert.

Duurzame energieprojecten kunnen nu al op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn worden aangemerkt als project van een groot openbaar belang. Dergelijke projecten kunnen op grond van dat artikellid worden toegestaan, ook al wordt uit de passende beoordeling – anders dan normaliter is vereist op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – niet de vereiste zekerheid verkregen dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied plaatsvindt. De versterking die artikel 3 van de Noodverordening brengt, is dat voor de onder de reikwijdte van die artikelen vallende duurzame energieprojecten bepaald is – als weerlegbaar vermoeden – dat deze projecten van hoger openbaar belang worden geacht. Dat betekent dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor vergunningverlening daarvan kunnen uitgaan, en dat het aan degene die eventueel beroep instelt tegen de vergunning is om te onderbouwen dat in dat specifieke geval geen hoger openbaar belang wordt gediend met het project. Dat maakt dat het voor dit aspect juist is te verwachten dat minder snel beroep zal worden ingesteld, dan zonder de bepalingen van artikel 3 van de Noodverordening.

Artikel 3 van de noodverordening doet overigens niet af aan de tweede andere vereisten van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, namelijk 1) dat er geen reële alternatieven bestaan voor dit project op deze locatie en met deze wijze van uitvoering, en 2) dat voor de mogelijke natuurschade in adequate compensatie wordt voorzien. Uitgangspunt is dat, wil een succesvol beroep kunnen worden gedaan op deze uitzonderingsbepaling, mede gezien het vereiste van het ontbreken van reële alternatieven, eerst alle mitigerende maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om schadelijke effecten te voorkomen; een beroep op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is een ultimatum remedium, indien en voor zover mitigatie niet volstaat.

6

Kunt u reflecteren op de positie dat duurzame energie strikt genomen niet meer duurzaam te noemen is, wanneer het in een gebied aantoonbaar ten koste gaat van de aanwezige natuur? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoe u ervoor kunt zorgdragen dat de versnelling zoals voorgesteld, niet ten koste gaat van de natuur. De natuur staat in Nederland immers al enorm onder druk, aldus deze leden. Bent u bereid om een strategie te ontwikkelen waarmee de energietransitie positief kan bijdragen aan de ontwikkeling van de natuur en lokale negatieve impact aantoonbaar gecompenseerd wordt met positieve ontwikkeling elders? Zij verzoeken u daarbij niet te verwijzen naar het Nationaal Programma Landelijk Gebied, dat volgens hen immers is ingesteld om andere negatieve ontwikkelingen op te vangen.

Antwoord

Energie is duurzaam wanneer het opgewekt wordt door energiebronnen die niet schadelijk zijn voor het milieu en herbruikbaar zijn. Om zorg te dragen voor de versnelling in de energietransitie, zonder dat dit ten koste gaat van de natuur, lopen er verschillende (strategische) initiatieven voor zowel windenergie op zee als voor hernieuwbare energie op land.

Het Programmabureau Natuurinclusief (PBN) regisseert en faciliteert de uitvoering van Agenda Natuurinclusief (hierna de Agenda) in opdracht

van de Minister voor Natuur en Stikstof. De Agenda biedt een strategie voor een natuurinclusieve samenleving, waar ook hernieuwbare energie onderdeel van uitmaakt. Het uitgangspunt van de Agenda is het versterken van de natuur overal in Nederland, niet alleen in de natuurgebieden. De Agenda wordt uitgevoerd in publiek-private samenwerking op 9 domeinen, waaronder het domein energie. Voor het domein energie wordt er specifiek gekeken naar mogelijkheden voor een natuurpositieve energietransitie. In de Agenda 1.0 zijn acties geformuleerd voor het inbedden van natuurinclusiviteit in het beleidsinstrumentarium voor duurzame energie en het stimuleren van natuurinclusieve zonneparken. Ook wordt er gewerkt aan nieuwe (strategische) plannen en ambitie voor Agenda 2.0 en 3.0, waarbij het versterken van de beweging natuurinclusief het uitgangspunt is.

Het kabinet heeft zich achter de Agenda geschaard en rekent het tot zijn verantwoordelijkheid om de Agenda verder te brengen (Kamerstuk 33 576, nr. 272). In de Kamerbrief is aangegeven dat het kabinet samen zal werken aan de uitvoering en de verdere ontwikkeling van de Agenda. Samen met de Minister voor Natuur en Stikstof verken ik momenteel de mogelijkheden voor samenwerking binnen het proces en de uitvoering van Agenda 2.0 voor het domein energie. Het doel is om gezamenlijk met de Agenda de beleidsontwikkeling in synergie kunnen ontwikkelen. Ook zal ik op korte termijn in gesprek treden met de Ambassadeur Natuurinclusief -Andre van de Zande- voor een verdere uitwerking en concretisering van de natuurinclusiviteit in relatie tot energieprojecten. De strategie voor de ontwikkeling van de natuur bij de energietransitie, is geborgd binnen de Agenda.

Voor windenergie op zee werkt de Minister voor Natuur en Stikstof aan de opzet van een programma om de Noordzeenatuur te versterken. Het kan daarbij gaan om maatregelen binnen en buiten windparken op zee, en ook om maatregelen op land. In het Noordzeeakkoord is daarnaast afgesproken dat de uitrol van wind op zee binnen de ecologische draagkracht van de Noordzee moet plaatsvinden; en dat de 3 transities (natuur, energie en voedsel) in balans moeten zijn. In de laatste tenderonde (Hollandse Kust west) kreeg ecologie extra aandacht, en ook voor de tender voor IJmuiden Ver speelt ecologie weer een rol.

Het Traject Natuurinclusieve Energietransitie Wind en Hoogspanning op Land (NIEWHOL) is een voorbeeld het inbedden van natuurinclusiviteit in het beleidsinstrumentarium, een actie uit agenda 1.0. Binnen het traject werken de Minister voor Natuur en Stikstof en ik samen met Tennet, provincies, de windsector en natuurorganisaties, met als doel een juiste balans bereiken tussen de energiedoelstellingen en natuurbelangen. Er zijn afspraken gemaakt over preventieve maatregelen om het aantal vogel- en vleermuisslachtoffers bij windturbines en hoogspanningsverbindingen te verminderen, en over onderzoeken en monitoring.

Bij de openstellingsronde van de SDE++ in 2023 wordt voor windenergie aangenomen dat natuurvriendelijke elementen als voorwaarde in de lokale vergunningen zijn verwerkt, zodat het voor de meeste projecten verplicht wordt de natuurinclusieve opties toe te passen en er concreet resultaat behaald wordt. Voor windenergie zijn opties die bescherming van vogels en vleermuizen en de vermindering van lichthinder tot doel hebben standaard in de vergunningen verwerkt.