

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**

**B**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 14 maart 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van 2 december 2022 inzake de appreciatie van de Europese noodverordening versnelde inzet van hernieuwbare energie.<sup>2</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks**, de **PvdA** en de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan gezamenlijk een aantal vragen en opmerkingen. Daarnaast hebben de leden van de fracties van de **PvdD** ook separaat een aantal vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 11 januari 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Klimaat en Energie.

De Minister heeft op 13 maart 2023 gereageerd.

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

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2022–2023*, 22 112, IZ.

# **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, 11 januari 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 2 december 2022 inzake de appreciatie van de Europese noodverordening versnelde inzet van hernieuwbare energie.<sup>3</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks**, de **PvdA** en de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan gezamenlijk enkele vragen en opmerkingen. Daarnaast hebben de leden van de fracties van de **PvdD** ook separaat nog enkele vragen en opmerkingen.

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks, de PvdA en de PvdD**

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en de PvdD danken u voor het toezenden van de informatie over de ontwikkelingen bij de Europese Commissie ten aanzien van de versnelde uitrol van duurzame energie. Net als het kabinet maken de leden van deze fracties zich zorgen over de voortgang en de snelle uitrol van duurzame energie als basis voor onze energievoorziening. Tegelijkertijd zien deze fracties dat de biodiversiteit en kwaliteit van het drinkwater reeds enorm onder druk staan. De biodiversiteitscrisis moet in haar omvang aanzienlijk ingrijpender worden geacht dan de klimaatcrisis, waarvan de eerste kleinschalige effecten in Nederland al vele hittedoden per jaar oplevert. Het is, naar de mening van deze leden dus zaak om de versnelling van duurzame energie niet ten koste te laten gaan van de kwaliteit van de natuur, noch van de kwaliteit van het drinkwater. Zij zouden ervoor willen pleiten om de zorgvuldigheid van de procedures niet uit te hollen vanwege de wens tot versnelling van de vergunningverlening. Mede gelet op uw antwoorden<sup>4</sup> in de Tweede Kamer op de vragen van de PvdD stellen de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en de PvdD u de volgende vragen.

Bent u bekend met het rapport «Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht»<sup>5</sup>, waarin een aantal suggesties worden gedaan om de procedures te versnellen? Zo ja, welke van de aanbevelingen wenst u wel over te nemen en welke niet? Zij vragen u daarbij in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid van versnelling binnen procedures.

Bent u het met deze leden eens dat met name de kwaliteit van de onderliggende onderbouwing en de gevolgde procedure door de overheid de aanleiding zijn voor vertragingen in het Nederlandse omgevingsrecht? Zo niet, dan ontvangen zij op dit punt graag een gemotiveerde toelichting. Zij stellen dat het oplossen van dit probleem (door bijvoorbeeld te investeren in meer menskracht en deskundigheid bij decentrale overheden) meer zal opleveren dan het uitkleden van bezwaar- en beroepsgronden. Deelt u deze opvatting? Ziet u hier wellicht een rol voor de Ecologische Autoriteit, die vanuit de expertise op het snijvlak van de commissie voor de milieueffectrapportage en Ecologische Autoriteit

<sup>3</sup> *Kamerstukken I 2022–2023*, 22 112, IZ.

<sup>4</sup> Conceptverslag Energieraad (formeel) d.d. 19 december 2022 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

<sup>5</sup> Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter (overheid.nl)

bepaalde kennis rond projecten snel toegankelijk kan maken? Zo niet, kunt u dan aangeven waarom niet?

Deze leden vernemen graag of u zich ervan bewust bent dat met de Omgevingswet al bepaalde processtappen ten aanzien van beroep voor burgers verminderd worden? Zo ja, hoe moeten zij in dat licht de opmerkingen zien over procesversnelling?

Bent u bekend met de grote druk op de natuur en biodiversiteit in Nederland en met het verslechtingsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn? Zo ja, hoe gaat u een verdere achteruitgang van kwetsbare soorten voorkomen, wanneer de versnelling van procedures wordt gezocht in het verminderen van de eisen aan de vergunningverlening? Met name ook rond cumulatieve effecten van energieopwekking. Welke waarborgen (juridisch en anders) zet u in om verslechtering te voorkomen?

Deze leden zien graag toegelicht hoe u in deze context de naleving van het verslechtingsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn garandeert. Bent u het met hen eens dat het toepassen van artikel 16D (overriding public interest) op de zogenaamde «*go to*» areas voor duurzame energie ertoe zal leiden dat juist meer mensen duurzame energie projecten zullen willen voorleggen bij de rechter en derhalve de transitie juist zullen vertragen?

Een andere Europese regeling die volgens deze leden in het gedrang kan komen bij de wens tot versnelling is de Kaderrichtlijn Water en in het bijzonder de doelen die daar gesteld zijn. Zij vernemen graag welke waarborgen er worden gesteld om ervoor te zorgen dat de doelen van de Kaderrichtlijn Water en in het bijzonder die voor de kwaliteit van het grondwater behaald blijven worden. Dit klemt temeer nu energieopwekking middels warmtesystemen in de ondergrond een snellere vlucht moet nemen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD**

De leden van de fractie van de PvdD lezen in uw brief van 2 december 2022<sup>6</sup> dat om de Europese noodverordening om de energietransitie te versnellen, een lichtere toets op de Vogel- en Habitatrichtlijn moet komen. Echter hangen de klimaat- en biodiversiteitscrisis ten nauwste samen, aldus deze leden. Zij vragen of u bereid bent om zich te verzetten tegen de lichtere toets op de Vogel- en Habitatrichtlijn?

De leden van de PvdD-fractie stellen dat er 9,5 miljard euro aan subsidies voor houtige biomassa worden verstrekt tot en met 2032. De fraude met duurzaamheids certificering van biomassa is echter aanzienlijk, aldus deze leden. Hoe gaat u er zorg voor dragen dat subsidies voor biomassa die nog uitgekeerd gaan worden, niet terecht gaan komen bij partijen die sjoemelen met duurzaamheids certificering?

Tot slot constateren deze leden dat voor het behalen van de klimaatdoelen het belangrijk is om de energietransitie te versnellen. Fossiele subsidies vertragen de energietransitie ernstig. Deze leden vernemen graag welke manieren u voor ogen heeft om de fossiele subsidies af te bouwen?

---

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2022–2023, 22 112, IZ.

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 10 februari 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, 13 maart 2023

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de Eerste Kamerfracties GroenLinks, PvdA en de PvdD over de Europese Noodverordening versnelde inzet van hernieuwbare energie (kenmerk: 172442.02U; ingezonden 11 januari 2023).

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

## 172442.02U

1

Bent u bekend met het rapport «Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht», waarin een aantal suggesties worden gedaan om de procedures te versnellen? Zo ja, welke van de aanbevelingen wenst u wel over te nemen en welke niet? Zij vragen u daarbij in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid van versnelling binnen procedures.

Antwoord

Het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd en gaat over versnellingsmogelijkheden in de procedure bij de bestuursrechter. Naast dit rapport heeft de RUG ook een onderzoek gedaan naar versnellingsmogelijkheden in de bezwaarfase. De rapporten zijn op 29 september 2022 door mij en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer aangeboden.

De versnellingsideeën uit de rapporten worden nu beoordeeld. De versnellingsopties over de Algemene wet bestuursrecht die onder verantwoordelijkheid van mijn collega van Justitie en Veiligheid valt, worden interdepartementaal besproken. Verder beoordelen wij een aantal andere opties, zoals mogelijke versnellingen van bezwaarprocedures, versnellen door eerder oordeel van de rechter, versnellen door beperken toegang van beroep en het versnellen door beperking van het aantal instanties.

Begin Q2 2023 zal ik, samen met mijn collega's, middels een brief aan de Tweede Kamer, conclusies trekken aangaande deze versnellingsmogelijkheden.

2

Bent u het met deze leden eens dat met name de kwaliteit van de onderliggende onderbouwing en de gevolgde procedure door de overheid de aanleiding zijn voor vertragingen in het Nederlandse omgevingsrecht? Zo niet, dan ontvangen zij op dit punt graag een gemotiveerde toelichting. Zij stellen dat het oplossen van dit probleem (door bijvoorbeeld te investeren in meer menskracht en deskundigheid bij decentrale overheden) meer zal opleveren dan het uitkleden van bezwaar- en beroepsgronden. Deelt u deze opvatting? Ziet u hier wellicht een rol voor de Ecologische Autoriteit, die vanuit de expertise op het snijvlak van de commissie voor de milieueffectrapportage en Ecologische Autoriteit bepaalde kennis rond projecten snel toegankelijk kan maken? Zo niet, kunt u dan aangeven waarom niet?

Antwoord

Het versnellen van energie-infrastructuurprojecten is een complex en divers probleem dat niet vanuit één hoek of met één maatregel op te lossen is. De inzet is daarom op zowel het versnellen van procedures als op het vergroten van de capaciteit. Wanneer er voldoende kundige capaciteit voor een snelle en complete vergunningsaanvraag is, maar de bezwaar- en beroepsfase (soms) jaren duurt, is er geen versnelling. Om het gehele proces te versnellen, is het dus belangrijk om in te zetten op versnellingsopties in alle fases van de vergunningverlening.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) adviseert over de kwaliteit van milieueffectrapportages die worden gemaakt voor energie(- en infrastructuur)projecten en plannen. Zij adviseert daarom ook over de effecten op ecologie en natuur van projecten en plannen. De adviezen van de Commissie zijn openbaar en gebruiken we ook voor de kwaliteit van de

ecologische beoordeling. Daarnaast vragen wij vaak aan de Commissie m.e.r. veelal om advies aan de voorkant, namelijk bij het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Dat is de onderzoeksagenda voor het milieueffectrapport.

De Ecologische Autoriteit (EA), ondergebracht bij de Stichting Bureau Commissie voor de milieueffectrapportage, beoordeelt of juiste ecologische informatie beschikbaar is voor de onderbouwing van besluiten over beschermde natuur. Het gaat hierbij nu om besluiten over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. In een latere fase kan de Ecologische Autoriteit ook adviseren over wetenschappelijke inzichten voor besluiten over brede ecologische vraagstukken. Dat is nu nog niet het geval gezien op dit moment de focus ligt op de natuurdoelanalyses voor Natura 2000-gebieden en de bijbehorende gebiedsprogramma's. De adviezen van de EA zijn openbaar en toegankelijk.

3

Deze leden vernemen graag of u zich ervan bewust bent dat met de Omgevingswet al bepaalde processtappen ten aanzien van beroep voor burgers verminderd worden? Zo ja, hoe moeten zij in dat licht de opmerkingen zien over procesversnelling?

Antwoord

De laatste jaren zijn voorstellen doorgevoerd om proceduretermijnen te verkorten, waaronder voor bezwaar en beroep. Gezien de urgentie van de energietransitie worden er extra versnellingsmogelijkheden onderzocht, gewogen en wanneer wenselijk, doorgevoerd. Deze versnellingsopties zullen in de kamerbrief «Versnellen regie MIEK-projecten» worden besproken, die ik verwacht in Q2 2023 naar de Tweede Kamer te sturen. Al deze versnellingsmogelijkheden zullen uiteraard binnen de grenzen van het internationale en Europese recht vallen, zoals het Verdrag van Aarhus en de m.e.r.-richtlijnen.

4

Bent u bekend met de grote druk op de natuur en biodiversiteit in Nederland en met het verslechteringsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn? Zo ja, hoe gaat u een verdere achteruitgang van kwetsbare soorten voorkomen, wanneer de versnelling van procedures wordt gezocht in het verminderen van de eisen aan de vergunningverlening? Met name ook rond cumulatieve effecten van energieopwekking. Welke waarborgen (juridisch en anders) zet u in om verslechtering te voorkomen?

Antwoord

Ik ben bekend met de druk op de natuur en biodiversiteit in Nederland en het verslechteringsverbod. De noodverordening bevat een bevoegdheid voor lidstaten om projecten voor hernieuwbare energie en energieopslag vrij te stellen van verplichtingen uit de m.e.r.-richtlijn (2011/92/EU) en verplichtingen t.a.v. soortenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (92/43/EEG & 2009/147/EG) (art. 6), indien aan twee voorwaarden is voldaan: 1) het project moet zijn gelegen in een gebied dat is aangewezen voor hernieuwbare energie of elektriciteitsnetten voor de daarmee verband houdende netwerkinfrastructuur, en 2) voor dat gebied moet een plan-m.e.r. zijn uitgevoerd, zodat alle milieueffecten in beeld zijn en goed meegewogen kunnen worden in de besluitvorming. De implementatie van deze bevoegdheid vereist een wijziging van nationale wet- en regelgeving. Voor soortenbescherming moet een vrijstellingsmogelijkheid in de nationale wetgeving gecreëerd worden, alvorens gebruik gemaakt kan worden van de vrijstellingsbevoegdheid. Deze nadere uitwerking is primair aan de Minister van Natuur en Stikstof.

5

Deze leden zien graag toegelicht hoe u in deze context de naleving van het verslechtingsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijn garandeert. Bent u het met hen eens dat het toepassen van artikel 16D (overriding public interest) op de zogenaamde «go to» 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?

Antwoord

Het aanmerken van projecten als dwingende reden van groot openbaar belang (artikel 3 van de noodverordening) is niet nieuw. Dat kon ook al op grond van de huidige Vogel- en Habitatrichtlijn, alleen is met deze expliciete bepaling in artikel 3 voor deze categorie projecten bepaald dat het een weerlegbaar vermoeden is dat deze projecten van hoger openbaar belang worden geacht. Momenteel wordt in het kader van de herziening van hernieuwbare energie richtlijn (RED3) een vergelijkbare formulering in artikel 16d opgenomen.

6

Een andere Europese regeling die volgens deze leden in het gedrang kan komen bij de wens tot versnelling is de Kaderrichtlijn Water en in het bijzonder de doelen die daar gesteld zijn. Zij vernemen graag welke waarborgen er worden gesteld om ervoor te zorgen dat de doelen van de Kaderrichtlijn Water en in het bijzonder die voor de kwaliteit van het grondwater behaald blijven worden. Dit klemmt temeer nu energieopwekking middels warmtesystemen in de ondergrond een snellere vlucht moet nemen.

Antwoord

Op de Kaderrichtlijn Water is het stand-stillbeginsel van toepassing. Bij de toepassing van warmtesystemen in de ondergrond is bescherming van de grondwaterkwaliteit dan ook van groot belang. Om negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het grondwater te voorkomen zijn waarborgen opgenomen in de wet- en regelgeving (onder andere in de Mijnbouwwet en het Activiteitenbesluit milieubeheer). Bedrijven die warmtesystemen aanleggen worden aan strenge kwaliteitseisen gehouden. Ook zijn zij verplicht maatregelen te nemen om te zorgen dat hun activiteiten geen negatieve impact hebben op de kwaliteit van het grondwater. Er worden bijvoorbeeld maatregelen genomen om te voorkomen dat schadelijke hulpstoffen bij de boringen in het grondwater terecht komen en om bodemlagen die lager gelegen grondwaterpakketten beschermen goed af te dichten wanneer deze doorboord worden. Tot slot worden maatregelen vereist om lekkages van systemen te voorkomen. Omgevingsdiensten, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Staatstoezicht op de Mijnen houden hier toezicht op.

7

De leden van de fractie van de PvdD lezen in uw brief van 2 december 2022 dat om de Europese noodverordening om de energietransitie te versnellen, een lichtere toets op de Vogel- en Habitatrichtlijn moet komen. Echter hangen de klimaat- en biodiversiteitscrisis ten nauwste samen, aldus deze leden. Zij vragen of u bereid bent om zich te verzetten tegen de lichtere toets op de Vogel- en Habitatrichtlijn?

Antwoord

Het kabinet zoekt in Europa, met andere lidstaten, naar een oplossing die de energietransitie en natuurbescherming dient. Dat vraagt aanvullingen en aanpassingen op de huidige Vogel- en habitatrichtlijn, waar RepowerEU (momenteel verwerkt in de herziene Richtlijn Hernieuwbare Energie, ook wel RED3) en de genoemde noodverordening een uitwerking



van zijn. Het kabinet steunt dit voorstel voor een lichtere toets, omdat dit versnelde uitrol van energietransitieprojecten mogelijk maakt zonder structurele verslechtering van natuurinstandhouding. Voor de implementatie van de noodverordening en RED3 op dit gebied werk ik samen met de Minister voor Natuur en Stikstof uit.

8

De leden van de PvdD-fractie stellen dat er 9,5 miljard euro aan subsidies voor houtige biomassa worden verstrekt tot en met 2032. De fraude met duurzaamheidscertificering van biomassa is echter aanzienlijk, aldus deze leden. Hoe gaat u er zorg voor dragen dat subsidies voor biomassa die nog uitgekeerd gaan worden, niet terecht gaan komen bij partijen die sjoemelen met duurzaamheidscertificering

Antwoord

Voor het kabinet geldt dat alleen duurzame biograndstoffen kunnen bijdragen aan een klimaatneutrale en circulaire samenleving. Dit wordt onderschreven door rapporten van het IPCC, het Planbureau voor de Leefomgeving en de SER. Deze kunnen in Nederland alleen als duurzaam worden gerekend wanneer deze voldoen aan strenge eisen, zoals is geregeld onder het systeem van certificering.

Om de duurzaamheid te borgen van de biograndstoffen die in Nederland worden ingezet voor energie, wordt een onafhankelijke controle van de duurzaamheid vereist. Hiervoor zijn certificatieschema's getoetst en goedgekeurd, die in staat zijn om onze duurzaamheidseisen te borgen. In de praktijk komt een onafhankelijke verificateur de duurzaamheid controleren. De verificateurs staan op hun beurt weer onder toezicht van een accreditatieinstelling. Deze accreditatieinstellingen controleren bij de verificateurs of zij onafhankelijk en correct beoordelen dat de biograndstoffen aan de eisen voldoen. Tot slot voert de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) inspecties uit om te kijken of al deze partijen hun rol op een juiste manier hebben vervuld. Op deze manier zijn er veel lagen van onafhankelijke beoordeling en controle in de ketens.

Het kabinet neemt mogelijke misstanden in dit systeem serieus. Zo heeft het kabinet in 2021 naar aanleiding van signalen van misstanden bij het oogsten van biograndstoffen uit Estland een onafhankelijk onderzoek ingesteld door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De NEa heeft toen vastgesteld dat eventuele tekortkomingen afdoende zijn onderzocht door de certificeerder en dat er geen aanwijzingen zijn dat in Estland bos structureel niet duurzaam beheerd wordt. Bij incidentele misstanden werd dit bij de juiste instanties opgepakt, en werden deze misstanden opgelost zodat ze in de toekomst niet meer zouden hoeven voorkomen.

Het kabinet heeft er zodoende vertrouwen in dat het systeem van certificering naar behoren werkt en dat hiermee de duurzaamheid van biograndstoffen goed geborgd wordt. Ontwikkelingen en signalen over misstanden worden echter altijd serieus genomen.

9

Tot slot constateren deze leden dat voor het behalen van de klimaatdoelen het belangrijk is om de energietransitie te versnellen. Fossiele subsidies vertragen de energietransitie ernstig. Deze leden vernemen graag welke manieren u voor ogen heeft om de fossiele subsidies af te bouwen?

Antwoord

Het kabinet is voorstander van het uifasieren van bepalingen waar fossiele processen voordeel van hebben, aangezien deze niet in lijn zijn met de ambitie om vervuilende activiteiten te beprizen. In het coalitieak-

koord worden daarom een aantal uitzonderingen in de sfeer van de energiebelasting afgeschaft. Het gaat daarbij om het schrappen van de vrijstelling voor mineralogische en metallurgische processen ten aanzien van de heffing van aardgas, de vrijstelling voor metallurgische processen ten aanzien van de heffing van elektriciteit, het afschaffen van het verlaagde belastingtarief voor de sector glastuinbouw op aardgas, en de beperking van de vrijstelling van aardgasheffing voor de opwekking van warmte en elektriciteit in zogenoemde warmtekrachtinstallaties (WKK). Dit is een eerste stap. Daarnaast zet het kabinet in op vervolgstappen, bij voorkeur in Europees verband omdat dit het meest effectief is. Nederland zet daarom bij de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in het kader van het Fit for 55-pakket in op afschaffing van fossiele vrijstellingen.