

Vergaderjaar 2023–2024

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 396

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2024

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de implementatie van REDIII. Tijdens de Energieraad (informeel) d.d. 15 & 16 april 2024 heb ik aan het lid Erkens toegezegd¹ in deze brief zo concreet mogelijk in te gaan op (voorbeelden van) mogelijke versnellingsgebieden. Daarbij gaf ik aan uw Kamer vóór de zomer te informeren.

Nederland is gecommiteerd aan de implementatie van de Europese klimaat- en energiedoelen. In ons streven naar minimaal 55% broeikasgasreductie in 2030 en het bereiken van het einddoel van klimaatneutraliteit in 2050, zoals vastgelegd in de Klimaatwet, speelt de overstap naar hernieuwbare energie een belangrijke rol. Als onderdeel van het Europese Fit for 55-pakket is de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie (REDIII) recent herzien om de aangescherpte Europese klimaatdoelstellingen te kunnen realiseren. Deze herziene richtlijn is in november 2023 in werking getreden. Met REDIII streeft de Europese Unie (EU) naar een groter aandeel hernieuwbare energie en een grotere energieonafhankelijkheid. Daarnaast scherpt REDIII subdoelen voor vervoer, gebouwde omgeving, industrie en stadsverwarming en -koeling verder aan.

REDIII biedt kansen voor Nederland. De richtlijn wil een gelijk speelveld borgen en het concurrerend vermogen van de EU vergroten. Daarnaast biedt REDIII mogelijkheden voor het versnellen van de energietransitie door het mogelijk maken van versnelde uitrol van hernieuwbare energie.

In deze brief ga ik nader in op de doelstellingen, en sta ik stil bij de mogelijkheden die deze richtlijn biedt voor het versnellen van de energietransitie. Ik ga in op de toezegging aan het lid Erkens door een nadere duiding te geven over de gebieden die aangewezen kunnen worden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie. Tenslotte ga ik

¹ TZ202404-063

in op de motie van het lid Boucke over de informatie op het stroometiket van Nederlandse energieleveranciers².

Doelstellingen REDIII

De Richtlijn voor Hernieuwbare Energie bevat een op Europees niveau bindende doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie. Deze doelstelling is met REDIII aangescherpt ten opzichte van eerdere versies van de richtlijn. De richtlijn stelt een bindende doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in het totale Europese verbruik vast van tenminste 42,5% in 2030 met een vrijwillige extra bijdrage van 2,5%, waarmee het totaal op 45% uitkomt. REDIII stelt geen separate, nationaal verplichte doelstelling vast voor de lidstaten wat betreft het aandeel hernieuwbare energie in het totale verbruik. Elke lidstaat draagt nationaal bij aan de Europese doelstelling van 42,5% hernieuwbare energie. De Europese Commissie verwacht op basis van de indicatieve formule die in de Governance Verordening is vastgelegd een bijdrage van Nederland van 39%.

REDIII stelt daarnaast subdoelen, zowel bindend als streefcijfers, voor onder andere vervoer, gebouwde omgeving, industrie en stadsverwarming en -koeling. Ik monitor het verwachte doelbereik van REDIII via de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Onderstaand geef ik een overzicht van deze doelstellingen, waarbij ik onderscheid maak tussen bindende doelen en streefcijfers, met het verwachte doelbereik gebaseerd op de meest recente KEV 2023-raming voor 2030³.

Tabel 1 Overzicht REDIII-doelstellingen en doelbereik KEV-2023

REDIII-doelstelling	Doelbereik KEV-analyse 2023
Bindend	
Nationaal aandeel van 39% hernieuwbare energie in het totale verbruik in 2030. 42,5% is bindend op EU niveau.	[32%–42%]
Hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RNFBO) zijn tenminste verantwoordelijk voor 42% in 2030 (en 60% in 2035) van de gebruikte waterstof in de industrie	[33%–49%]
Gecombineerd doel van 5,5% voor geavanceerde biobrandstoffen en RNFBO's in 2030, met een minimum van 1% voor RNFBO's	Haalbaar
14% reductie van broeikasgasintensiteit in transport door gebruik van hernieuwbare energie	Haalbaar
Verhoging van 0,8%-punt per jaar op nationaal niveau tot 2026 en 1,1%-punt van 2026 tot 2030 van het aandeel hernieuwbare warmte en koude	[0,9%-punt–1,6%-punt]
Streefcijfers	
5% innovatieve technieken 5% van totale geïnstalleerde nieuwe capaciteit	Niet bepaald
1,2% gebruik RNFBO's in scheepvaartsector in 2030	Niet bepaald
Jaarlijkse stijging van 1,6%-punt van gebruik van hernieuwbare energie in industrie	[0,6%-punt–1,3%-punt]

² Kamerstuk 35 814, nr. 12

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1307

REDIII-doelstelling	Doelbereik KEV-analyse 2023
Indicatief streefcijfer van een minimum aandeel van 49% hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving op EU-niveau in 2030	[41–49%]
Indicatieve top-up van 1,1 procentpunt per jaar tussen 2021–2025 en 0,8 procentpunt tussen 2026–2030 voor groei aandeel hernieuwbare warmte en koude	Niet haalbaar
Drie transnationale projecten	Haalbaar

De KEV-2023 laat zien dat de verwachte bijdrage van een nationaal aandeel van 39% hernieuwbare energie binnen de bandbreedte [32–42%] van de raming ligt. Met het in de KEV 2023 doorerekende beleid – ofwel beleid waarvan een effectinschatting kan worden gemaakt – is de aangescherpte doelstelling haalbaar. Het streven is hierbij aan de bovenkant van de bandbreedte uit te komen.

Een belangrijke factor naast de opwek van hernieuwbare energie is het totale energiegebruik: bij meer energiebesparing wordt de absolute opgave voor hernieuwbare energie lager. Energiebesparing wordt gestimuleerd door de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED).

Voor wat betreft de bindende subdoelstellingen, laat de KEV-analyse zien dat de meeste hiervan binnen de bandbreedte liggen. In sommige gevallen vergt dit nog aanvullende inspanningen. Net als voor de Nederlandse bijdrage aan het Europees doel voor het aandeel hernieuwbaar, geldt ook hier dat de beoogde klimaatplannen tijdig dienen te worden uitgewerkt en geïmplementeerd, en dat ook niet-stuurbare factoren als energieprijzen en weersomstandigheden gunstig moeten uitpakken.

De haalbaarheid van de doelstelling rond hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RNFBO) in de industrie is onzeker. De rekenwijze van dit doel is nog onzeker. Bovendien is de haalbaarheid onder andere afhankelijk van de kosten van het benodigde aanbod en de tijdige ontwikkeling van infrastructuur. Daarnaast leveren in de vormgeving van instrumenten de meerdere beleidsdoelen rondom waterstof dilemma's op. Ik heb uw Kamer hier eerder uitgebreid over geïnformeerd in de Kamerbrief over het instrumentarium voor hernieuwbare waterstof⁴.

Ook speelt een aandachtspunt rondom hernieuwbare brandstoffen. Om in 2030 aan de RED III-verplichting te voldoen, is een zeer forse opschaling nodig van de inzet van biobrandstoffen. Hierbij merkt het PBL in de KEV op dat voor de opschaling van de inzet van biobrandstoffen de beschikbaarheid van voldoende biograndstoffen en productiecapaciteit een belemmering zou kunnen vormen.

Naast nauwkeurige monitoring, is sturing op de REDIII-doelstellingen van belang. Om de doelstellingen van REDIII beter aan te laten sluiten op de jaarlijkse beleidscyclus behorende bij het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE), wordt monitoring en bijsturen op de voortgang van de REDIII gekoppeld aan de KEV en de monitor van het NPE, zodat beleidsaanpassingen kunnen worden meegenomen in de Energienota (ter agendering) en de Voorjaarsnota. Zoals gebruikelijk wordt de (uitvoering van de) REDIII opgenomen in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK).

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1314

Nationale implementatie van REDIII

REDIII is op 20 november 2023 in werking getreden. REDIII dient door Nederland geïmplementeerd te worden in beleid en wetgeving. De implementatietermijn voor aanpassing van nationale wet- en regelgeving betreft 18 maanden (20 mei 2025) vanaf inwerkingtreding van de richtlijn. De uiterste implementatietermijn voor de richtlijnartikelen die betrekking hebben op versnelling van vergunningprocedures bedraagt 6 maanden (1 juli 2024). Het kabinet streeft naar een zo snel mogelijke implementatie, maar deze termijnen zullen, gezien de duur van wetgevingstrajecten in Nederland, niet worden gehaald.

Er zal tegelijkertijd al zoveel mogelijk gewerkt worden conform REDIII. Aan een aantal artikelen wordt reeds uitvoering gegeven in huidige wet- en regelgeving of beleid. Een deel van de uitvoering betreft ook feitelijk handelen dat geen wettelijke grondslag behoeft of kan plaatsvinden op basis van reeds bestaande wettelijke grondslagen, en soms, zoals voor het in beeld brengen en aanwijzen van versnellingsgebieden, gelden weer specifieke, ruimere termijnen.

De Richtlijn Hernieuwbare Energie beslaat meerdere beleidsterreinen. Voor de implementatie van REDIII wordt dan ook met alle Ministers samengewerkt die verantwoordelijk zijn voor de eindgebruikerssectoren van energie waarover in de REDIII afspraken zijn gemaakt. Er wordt in kaart gebracht welke wijzigingen in de herziene richtlijn moeten landen in nieuwe wet- en regelgeving of beleid wanneer hier nog geen of onvoldoende uitvoering aan wordt gegeven binnen de nationale context. Een en ander zou ertoe moeten leiden dat uw Kamer uiterlijk in het eerste kwartaal van 2025 de wetswijzigingen vanuit het Ministerie van EZK krijgt voorgelegd. Voor de wetswijzigingen gerelateerd aan versnelling is het vierde kwartaal van 2024 beoogd.

Mogelijkheden tot versnellen van de energietransitie binnen REDIII

REDIII maakt het mogelijk gebieden aan te wijzen waarin hernieuwbare energieprojecten en de bijbehorende infrastructuur versneld kunnen worden. Hierbij maakt de richtlijn onderscheid tussen versnellingsgebieden voor de opwek van hernieuwbare energie, versnellingsgebieden voor energie-infrastructuur en opslag en reeds aangemerkte gebieden voor opwek. Lidstaten kunnen deze gebieden in overleg met lokale en regionale overheden aanwijzen. In deze versnellingsgebieden voor opwek, opslag of transport van hernieuwbare energie kan onder specifieke voorwaarden gebruik worden gemaakt van bepaalde uitzonderingen van Europese natuur- en milieuwetgeving.

In deze versnellingsgebieden kan vergunningverlening op projectniveau versneld worden doordat de effecten voor milieu en natuur eerder op gebiedsniveau worden onderzocht. Er zijn in beginsel geen milieueffectrapportage (MER) en passende beoordeling⁵ en soortenbeschermings-toets⁶ op projectniveau meer nodig.

Voor de versnellingsgebieden worden een plan-MER voor de milieueffecten en zo nodig een passende beoordeling van de gevolgen voor

⁵ Passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) voor plannen en projecten met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

⁶ Artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 5 van de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG).

Natura 2000-gebieden uitgevoerd. Bij deze toetsen wordt bekeken of – eventueel na toepassing van de nodige mitigerende maatregelen – er geen significante effecten optreden. Het uitgangspunt is dat er vervolgens bij de concrete projecten die binnen deze gebieden worden gerealiseerd, geen (significant) negatieve effecten optreden voor milieu, voor Natura 2000-gebieden en voor beschermde soorten. De projecten worden nog wel door het bevoegd gezag gescreend, in een snelle procedure.

Alleen als bij die screening blijkt dat het zeer waarschijnlijk is dat er toch aanzienlijke onvoorziene effecten voor het milieu of de natuur zullen optreden, zullen alsnog extra maatregelen op projectniveau moeten worden getroffen om de negatieve effecten te mitigeren of compenseren. Bij andere hernieuwbare energieprojecten dan energie-infrastructuur zullen alsnog een project-MER en in voorkomend geval een passende beoordeling of een soortenbeschermingstoets moeten plaatsvinden. Bij die toetsen worden de mitigerende of compenserende maatregelen op projectniveau betrokken. Als sluitstuk is bij een procedure, na mitigatie en compensatie onder specifieke voorwaarden financiële compensatie mogelijk⁷. Omdat dit mogelijkheden biedt voor initiatieven die normaliter zouden vastlopen, wordt gezien of en op welke wijze deze compensatie kan plaatsvinden. De tijdswinst die de versnelde procedure biedt, is sterk afhankelijk van het specifieke initiatief.

Ik heb in het Commissiedebat Energieraad d.d. 10 april 2024 aan het lid Erkens toegezegd zo concreet mogelijk in te gaan op (voorbeelden van) deze versnellingsgebieden. Een versnelde procedure is slechts mogelijk als wordt voldaan aan in REDIII gestelde voorwaarden. Zo sluit de richtlijn gebieden met beschermde natuur uit voor het aanwijzen van versnellingsgebieden voor opwek, uitgezonderd al kunstmatige en bebouwde oppervlakte binnen beschermde natuur. Bij versnellingsgebieden voor energie-infrastructuur is het doorkruisen van beschermde natuur wel mogelijk als er geen redelijke alternatieven zijn.

De lidstaten moeten uiterlijk 21 mei 2025 een gecoördineerde inventarisatie van gebieden en locaties voor de inzet van hernieuwbare energie en bijbehorende infrastructuur en opslag uitvoeren (hierna: mapping). We maken hierbij gebruik van bestaande programma's en plannen⁸ en voeren tevens een inventarisatie uit bij de lokale en regionale overheden. Ik heb bij gemeenten en provincies de mogelijkheden van REDIII onder de aandacht gebracht. Ik heb hen gevraagd om uiterlijk 1 oktober 2024 gebieden aan te dragen voor de inzet van hernieuwbare energie en bijbehorende infrastructuur en opslag, ten behoeve van de mapping. Deze gebieden kunnen na het uitvoeren van een plan-MER worden aangewezen als versnellingsgebied. De geïnventariseerde gebieden worden periodiek geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd.

De focus ligt op het verkennen van kansen tot versnellen op nieuw te starten MER-procedures. Voor deze procedures wordt gezien of deze gebieden voldoen aan de voorwaarden voor aanwijzing tot versnellingsgebied en of kansen tot versnelling daadwerkelijk benut kunnen worden. Eén van deze voorwaarden is dat het gebied onderdeel moet zijn van de eerdergenoemde mapping. Daarom kies ik ervoor om alle voorgenoemde

⁷ De mogelijkheden voor financiële compensatie beperken zich tot opslag en energie-infrastructuur en onder specifieke voorwaarden voor energie opwek door wind en zon.

⁸ In de mapping zijn de volgende programma's opgenomen: Nationale Omgevingsvisie, Nationaal Plan Energiesysteem, ontwerpProgramma Energiehoofdstructuur, Programma Noordzee 2022–2027, Cluster Energie Strategieën, Structuurvisie buisleidingen, Programma Opwek van Energie op Rijksvastgoed, Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat en de Regionale Energie Strategieën.

(rijks)initiatieven in de mapping op te nemen. Zoals eerder genoemd, worden daarnaast lokale en regionale overheden gestimuleerd gebieden aan te dragen ten behoeve van de mapping. Het volgen van een procedure conform REDIII zal in veel gevallen een no regret-maatregel zijn, aangezien er altijd teruggevallen kan worden op de bestaande procedure. Wel betekent dit dat er meestal meer onderzoekslasten in een eerder stadium zijn. Hier staan lagere onderzoekslasten in een later stadium van het traject tegenover.

Het is niet wenselijk geheel Nederland of meerdere gebieden tegelijkertijd aan te wijzen, omdat het lastig is om op dat schaalniveau negatieve effecten uit te sluiten. Bovendien is vaak de definitieve invulling van een initiatief nog te onzeker voor een goede beoordeling, aangezien concrete effecten van (mogelijke) projecten al voldoende en tijdig in beeld moeten zijn. Dit beperkt de kansen tot versnelling. Daarnaast biedt het aanwijzen van een gebied tot versnellingsgebied geen meerwaarde als de procedure van een project al gestart is. De vereisten voor mogelijke versnelling zijn te zwaar om een lopende procedure aan te passen. Er zou namelijk een aanpassing van de huidige plan-MER moeten plaatsvinden. Bovendien moet de procedure voor participatie worden aangepast. Dit zou kunnen leiden tot onrust bij omgevingspartijen en dus extra vertraging.

Concreet wordt bij de volgende gebieden onderzocht wat de meerwaarde kan zijn om ze als versnellingsgebieden aan te wijzen:

- De toekomstige aanlandingsgebieden voor Wind op Zee en de gerelateerde gebieden van de verschillende industrieclusters.
- Toekomstige tracés voor energie-infrastructuur, waar nog geen projectprocedures voor lopen. Hierbij kijk ik naar elektriciteit-infrastructuur en naar verschillende waterstofnetwerken en warmtenetten⁹.
- Mogelijke clusters van geothermie gerelateerd aan warmtenetten voor de bebouwde omgeving en glastuinbouw.

Ik beschouw de toezegging aan het lid Erkens¹⁰ hiermee als afgedaan. Uw Kamer ontvangt dit najaar de voortgang van de mapping.

Om gebruik te maken van deze mogelijkheden die REDIII biedt moet – naast het uitvoeren van de mapping en de uiteindelijke selectie van de versnellingsgebieden – de nationale wet- en regelgeving hierop worden aangepast. Deze aanpassingen zijn omvangrijk en veelal complex. Bij deze nationale implementatie speelt een aantal onzekerheden:

1. Het is onzeker of REDIII een oplossing biedt voor stagnatie of vertraging van de uitrol van hernieuwbare energieprojecten en energie-infrastructuur door de stikstofproblematiek. Het merendeel van de hernieuwbare energieprojecten en energie-infrastructuur en -opslagprojecten hebben een netto positieve bijdrage aan de stikstofproblematiek. Tegelijkertijd zorgen deze vaak in de aanlegfase voor extra depositie. Het is nog onduidelijk of REDIII de mogelijkheid biedt om naar het netto-effect te kijken dan wel effecten te mitigeren of (financieel) te compenseren. Dit wordt nader onderzocht bij de verkenning van de mogelijkheden in de verschillende gebieden.
2. De richtlijn biedt geen uitsluitel over de mogelijkheid om ook onder bepaalde voorwaarden waterstof of warmte mee te nemen in versnellingsgebieden voor energie-infrastructuur en -opslag. Ik ben in overleg met de Europese Commissie om te toetsen welke mogelijkhe-

⁹ De reikwijdte van REDIII is nog niet geheel duidelijk. In overleg met de Europese Commissie bekijk ik of ook onder specifieke voorwaarden andere energie-infrastructuur dan elektriciteit onder REDIII kan vallen.

¹⁰ TZ202404-063

den hiertoe bestaan en welke voorwaarden hier mogelijk aan zijn verbonden.

Motie Boucke over de informatie op het stroometiket van Nederlandse energieleveranciers

In de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie zijn de Europese regels voor het systeem van garanties van oorsprong voor hernieuwbare energie vastgelegd. REDIII biedt lidstaten de nieuwe mogelijkheid om garanties van oorsprong in een kleinere eenheid dan 1 MWh uit te geven. Hierdoor zou het mogelijk worden om garanties van oorsprong te gebruiken op basis van een kleinere tijdseenheid, waardoor het systeem meer *real-time* wordt. De motie Boucke¹¹ verzoekt het kabinet te onderzoeken of het systeem van garanties van oorsprong kan worden uitgebreid door deze te verstrekken op uur- of kwartierbasis in plaats van enkel op jaarbasis. Ik heb de mogelijkheden hiertoe onderzocht. Aanvankelijk leek het een interessante mogelijkheid om de koppeling tussen hernieuwbare opwek en gebruik van energie te versterken. Inmiddels merk ik dat bedrijven in hun duurzaamheidsrapportage ook breder naar het energievraagstuk kijken. Niet alleen het gebruik van hernieuwbare energie staat centraal, maar bijvoorbeeld ook de mate waarin gebruik van elektriciteit het net belast in verband met netcongestie. Het verder verfijnen van het systeem van garanties van oorsprong voorziet niet helemaal in de behoefte, terwijl de administratieve lasten waarschijnlijk behoorlijk zijn. Ik kies er daarom voor om van deze mogelijkheid die REDIII biedt geen gebruik te maken.

Het tweede onderdeel van de motie vraagt het kabinet om te onderzoeken of op het stroometiket van Nederlandse energieleveranciers ook informatie kan worden opgenomen over het land van herkomst van de gebruikte garanties van oorsprong, zodat consumenten kunnen zien waar de stroom vandaan komt. Deze vraag blijkt aan te sluiten bij de reeds gangbare praktijk, waarbij op het stroometiket onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlandse en Europese garanties van oorsprong. Het nog verder uitsplitsen van de Europese garanties van oorsprong op het stroometiket zou er mogelijk toe leiden dat er heel veel verschillende landen moeten worden vermeld, wat de leesbaarheid van het stroometiket en daarmee de informatievoorziening aan de consument niet ten goede zou komen.

Met bovenstaande toelichting beschouw ik de motie Boucke als uitgevoerd.

Verdere voortgang REDIII

Ik ben in deze brief integraal ingegaan op de doelstellingen en de nationale implementatie van REDIII. Uw Kamer wordt daarnaast doorlopend geïnformeerd over (de voortgang van) de REDIII-doelstellingen per beleidsterrein¹². Voor een verder integraal overzicht van de stand van zaken van de implementatie van REDIII als geheel, verwijs ik uw Kamer naar de kwartaaloverzichten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken periodiek naar beide Kamers doet toekomen.

¹¹ Kamerstuk 35 814, nr. 12

¹² Zo is uw Kamer reeds geïnformeerd over de REDIII in relatie tot waterstof (Kamerstuk 32 813, nr. 1314) en door het Ministerie van I&W over de voortgang van de implementatie van de REDIII voor verschillende (vervoer)sectoren (o.a. Kamerstukken 32 813, nr. 305 en 32 813, nr. 1171).

Tenslotte zal ik uw Kamer voor het einde van het jaar nogmaals informeren over de laatste stand van zaken wat betreft de mogelijkheden tot versnellen van de energietransitie.

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