



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

Commissie voor de
milieueffectrapportage

ons kenmerk

—

behandeld door

doorkiesnummer

Datum: 27 maart 2025
Onderwerp: Reactie consultatie wetsvoorstel ter
implementatie RED III

Geachte mevrouw Hermans,

Graag reageert de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'Commissie') op de consultatieversie van de wet voor (gedeeltelijke) implementatie van de herziene EU richtlijn hernieuwbare energie. Het wetsvoorstel gaat over het gedeelte van de richtlijn gericht op het versnellen van vergunningsprocessen voor hernieuwbare energie (hierna 'RED III'). Onderdeel daarvan is dat projecten die zijn gelegen in op grond van het wetsvoorstel aanwezen gebieden zijn vrijgesteld van de verplichting een milieueffectrapportage (mer) te doorlopen.

Wat de Commissie vooral wil benadrukken is het belang van zorgvuldige besluitvorming waarbij het milieubelang volwaardig kan meewegen. Het vervallen van de verplichting tot het doen van een mer voor projecten hoeft daar niet aan in de weg te staan, mits in de planfase voldoende (gedetailleerde en brede) milieuonderzoeken worden uitgevoerd, een afdoende toets plaatsvindt of het specifieke project past binnen de kaders van het plan en plan-milieueffectrapport (MER) en vereiste mitigerende maatregelen worden geborgd.

Twijfels over versnelling

De Commissie onderschrijft het belang van een snelle uitrol van hernieuwbare energie, maar zij vraagt zich af of met het wetsvoorstel de beoogde versnelling wordt bereikt. De gebieden die het meest voor de hand liggen voor het realiseren van hernieuwbare energieprojecten zijn daar immers al voor aangewezen, zodat het lastig zal zijn gebieden te vinden waar aanzienlijke milieueffecten op planniveau kunnen worden uitgesloten. Daarom zal – zoals de toelichting bij het wetsvoorstel onderkent – het MER bij dat plan al (veel) meer detail moeten hebben dan op planniveau gebruikelijk is. Daardoor zal het MER veelal het detailniveau krijgen



A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t (030) 2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

IBAN NL51RABO0394229738
KvK-nr 41185216
BTW-nr NL8004.015.42.B.01

van wat in de huidige praktijk een gecombineerd plan- en project-MER is.¹ Dit vraagt om meer onderzoekstijd op het planniveau, waardoor het de vraag is of de totale procedure korter wordt. Verder komt er juist een extra procedurestap bij, te weten de screening. De memorie van toelichting geeft aan dat als uit de screening blijkt dat het project geen onvoorziene negatieve effecten heeft, de vergunningplichten voor natuur en voor de milieubelastende activiteit (windparken) vervallen. Dit lijkt een versnelling, maar doet niet af aan het feit dat er hoe dan ook uitvoeringsbesluiten op projectniveau nodig zullen zijn (omgevingsvergunningen voor bouwen en water, ruimtelijke besluiten (projectbesluit/omgevingsplan), et cetera). De Commissie vindt het belangrijk dat de toelichting bij het wetsvoorstel duidelijk maakt in hoeverre en vanwege welke concrete veranderingen ten opzichte van de 'reguliere' planvorming een versnelling wordt verwacht, zodat overheden, projectontwikkelaars en andere belanghebbenden hun verwachtingen daarop kunnen aanpassen.

Aanwijzen gebieden en hernieuwbare energie-plannen

Volgens het wetsvoorstel worden de gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en voor netwerk- en opslaginfrastructuur aangewezen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (zie het voorgestelde artikel 2.47 Omgevingswet). Volgens de memorie van toelichting worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving criteria opgenomen waaraan de gebieden moeten voldoen: *'Het moet gaan om gebieden waar hernieuwbare energieprojecten naar verwachting geen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Daarom wordt bij voorkeur gekozen voor kunstmatige en bebouwde oppervlakken en moeten Natura 2000-gebieden en gebieden die onder nationale beschermingsregelingen voor natuur- en biodiversiteitsbehoud vallen worden vermeden.'*² Ook moet worden gemotiveerd hoe de criteria zijn toegepast.

Een gebied kan dus alleen worden aangewezen als geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn, al dan niet door negatieve effecten met maatregelen te mitigeren. Daarnaast moet een hernieuwbare energie- plan³ worden vastgesteld waarvoor een plan-MER moet worden opgesteld. Zoals de memorie van toelichting ook constateert, zal dit hernieuwbare energie-plan al de mitigerende maatregelen en andere concrete regels moeten bevatten om uit te sluiten dat aanzienlijke milieueffecten zullen optreden vanwege hernieuwbare energieprojecten.⁴

¹ Zo constateert ook de paragraaf 2.2.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

² Zie artikelsgewijze toelichting onder artikel I, onderdeel A.

³ Dit is een programma in de zin van de Omgevingswet.

⁴ Zie paragraaf 2.2.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het plan-MER zal ook de effecten van die projecten in beeld moeten brengen en dus al erg gedetailleerd moeten zijn (en daardoor tevens het karakter van een project-MER hebben).⁵ De screening in de projectfase gebeurt immers op basis van het toetsingskader dat is vastgesteld in het plan.⁶

Daarnaast zal het hernieuwbare energie-plan speelruimte moeten geven voor een projectontwikkelaar om een project te ontwerpen in het licht van grondposities en een sluitende business case. Dat vraagt om in het MER een breed alternatievenonderzoek te doen en in het hernieuwbare energie-plan verschillende (van deze) opties vast te leggen.

Screening en noodzaak aanvullend onderzoek

Mochten er uit de screening toch onvoorziene aanzienlijke negatieve milieueffecten naar voren komen, dan moet volgens de memorie van toelichting alsnog een project-mer(boordeling) (en een passende beoordeling en soortenbeschermingstoets) worden uitgevoerd⁷. Deze beoordelingen zijn volgens de toelichting alleen gericht op de onvoorziene negatieve effecten. De Commissie vraagt zich af of als een onderzoek zich richt op heel specifieke effecten van een project, wel kan worden gesproken van een mer(boordeling). Een dergelijk onderzoek voldoet immers niet aan de Europese Mer-richtlijn⁸, die een integrale afweging van milieueffecten (en cumulatie) centraal stelt.⁹ In RED III wordt ook niets gezegd over een inperking van het MER of de mer-beoordeling. In artikel 16 bis lid 5 van RED III staat: *'Dergelijke projecten voor hernieuwbare energie worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling op grond van Richtlijn 2011/92/EU (...)'*. Daaruit leidt de Commissie af dat wanneer uit de screening onvoorziene negatieve effecten blijken een volwaardige mer moet worden gedaan waarin alle milieuthema's, ook die thema's die al eerder in het plan-MER aan de orde zijn gekomen, in samenhang worden betrokken. Op die wijze kan het milieubelang volwaardig (onder andere integraal) meegewogen worden bij de besluitvorming, het doel van mer. Uiteraard kan daarbij worden geput uit de informatie die is verzameld voor het plan-MER bij het hernieuwbare energie-plan, maar er zal bijvoorbeeld (aanvullend) inzicht moeten worden gegeven in de cumulatie van effecten. De Commissie adviseert bij algemene

⁵ In de plan-fase moet bijvoorbeeld al gedetailleerd onderzoek worden gedaan naar geluid en natuur (geluidsberekeningen en veldonderzoek naar soorten), welk onderzoek kan leiden tot mitigerende maatregelen als stilstandvoorzieningen en het uitsluiten van bepaalde turbineposities.

⁶ Zie paragraaf 2.2.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

⁷ Zie paragraaf 2.2.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

⁸ Richtlijn 2011/92/EU.

⁹ Zie bijvoorbeeld ook nationale jurisprudentie hierover: ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1372, r.o. 7.4 en de daarin genoemde jurisprudentie: 'de raad moet zijn standpunt dat een activiteit die beneden de voor de m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, deugdelijk motiveren. Daarbij is een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken niet voldoende. De raad moet namelijk een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige milieugevolgen van het project verrichten. Een enkele verwijzing naar uitgevoerde onderzoeken is geen integrale beoordeling.'

maatregel van bestuur te bepalen dat in de screening-procedure een integrale beoordeling plaatsvindt van alle milieueffecten, zowel de effecten die al in het plan-MER stonden als de effecten die onvoorzien waren maar gemitigeerd kunnen worden op voorstel van de initiatiefnemer¹⁰.

Bovenstaande roept bovendien de vraag op waarom het wetsvoorstel de figuur van de 'screening' introduceert, en zo een extra instrument in de Omgevingswet creëert. Een verbeterdoel van de Omgevingswet was nu juist vereenvoudiging van het omgevingsrecht en een samenhangende benadering, waarbij bestaande instrumenten in het brede omgevingsrecht zoveel mogelijk gebundeld zijn tot een beperkte set (kern)instrumenten. Voor de screening-procedure lijkt al een beproefd alternatief voorhanden dat in wezen hetzelfde doel heeft (de vaststelling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten): de project-mer-beoordeling. De praktijk is al bekend met dit instrument, waardoor onderbrenging van de 'screening' in een mer-beoordeling de implementatie van de voorliggende wet zou bespoedigen.

Los van voornoemde praktische en nationale wetstechnische redenen om het bestaande instrument mer-beoordeling te gebruiken voor de screening, leest de Commissie ook in de RED III dat deze richtlijn beoogt om de project-mer-beoordeling als 'screening' voor te schrijven. RED III spreekt namelijk slechts van de vrijstelling van de verplichting om een milieueffectbeoordeling op projectniveau uit te voeren. De term 'milieueffectbeoordeling' wordt in Europees verband gebruikt voor wat we in Nederland het milieueffectrapport noemen.¹¹ Wat in Nederland project-mer-beoordeling wordt genoemd, heet in de Europese regelgeving 'onderzoek per geval' of 'screening'.¹² Het Europese Hof van Justitie hanteert deze term ook in haar Nederlandse vertaling van een recent arrest.¹³ Ook in het Engels wordt de (in de Nederlandse taal bedoelde) mer-beoordeling meestal 'screening' genoemd, naast de term 'case-by-case examination'.¹⁴ Zowel in het Nederlands als in het Engels wordt met de term 'screening' dus de project-mer-beoordeling bedoeld. Dat duidt erop dat om projecten vrij te stellen van het opstellen van een MER, er onder de RED III wel een project-mer-beoordeling moet worden gedaan.

De Commissie geeft in overweging om de mer-beoordelingsprocedure toe te passen in de project-fase.

¹⁰ Zie het voorgestelde artikel 16.53d lid 4 Omgevingswet.

¹¹ Zie artikel 1 lid 2 onder g Mer-richtlijn voor de definitie van 'milieueffectbeoordeling'. Die definitie omvat het rapport en de procedure daaromheen, niet de mer-beoordeling / het onderzoek per geval.

¹² Zie bijvoorbeeld de overwegingen 12, 22 en 26–29 van richtlijn 2014/52/EU tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

¹³ Zie het recente arrest HvJ EU 6 maart 2025, ECLI:EU:C:2025:140.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive (the Guidance).

Vaststellen en borging mitigerende maatregelen

In de memorie van toelichting staat dat in het hernieuwbare energie-plan (zijnde een programma) mitigerende maatregelen moeten worden opgenomen, en dat dat kan op grond van artikel 3.5 van de Omgevingswet.¹⁵ Artikel 3.5 van de Omgevingswet beschrijft de inhoud van een programma. Een programma bevat de uitwerking van beleid en maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Mitigerende maatregelen vallen daar over het algemeen niet onder. Voor veel van de milieuthema's die in een mer worden onderzocht, zoals landschap, archeologie en biodiversiteit in het landelijk gebied, zijn vaak geen omgevingswaarden of doelstellingen geformuleerd. De Commissie vraagt zich daarom af of artikel 3.5 van de Omgevingswet voldoende basis biedt om mitigerende maatregelen (en andere regels) op te nemen in het hernieuwbare energie-plan.

Een programma bindt alleen de overheid die het heeft vastgesteld. Als uit de screening blijkt dat vanwege een hernieuwbare energieproject geen onvoorziene effecten optreden, is op grond van het wetsvoorstel voor dat project geen (milieu)vergunning nodig waarin voorschriften kunnen worden opgenomen/ mitigerende maatregelen verplicht gesteld kunnen worden. De Commissie vraagt zich daarom af hoe wordt geborgd dat de mitigerende maatregelen uit het hernieuwbare energie-plan worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor maatregelen die in de screening naar voren komen om onvoorziene effecten te beperken.

Ook op dit punt vraagt de Commissie zich af of de RED III goed is vertaald in het wetsvoorstel. In RED III leest de Commissie niet dat de (milieu)vergunningplicht vervalt. Artikel 16 bis, vijfde lid, van RED III lijkt bijvoorbeeld niet het vervallen van de vergunningplicht vast te leggen, maar het vervallen van de mer-beoordelingsbeslissing. Op grond van dat artikel worden aanvragen vanuit milieuoogpunt goedgekeurd zonder besluit, tenzij aanzienlijke onvoorziene effecten zijn te verwachten en dus een besluit wordt genomen dat een mer moet worden opgesteld. Het woord 'besluit' wordt in de Mer-richtlijn gebruikt voor wat in de Nederlandse regelgeving de 'mer-beoordelingsbeslissing' heet.¹⁶

De Commissie hoopt met deze reactie een bijlage te leveren de verdere vormgeving van het wetsvoorstel. Daarnaast denkt zij in de toekomst graag mee over de inhoud van de algemene maatregel van bestuur.

Met vriendelijke groet,

Signed By: Drs. B. L. (Lourens) Loeven <lloeven@els.nl>
27/03/2025 18:16:32 CET
ID: 4538c34d-270a-4584-aac8-a5d777fe44f8
Auth: Scribble

Drs. B. L. Loeven

Directeur/algemeen secretaris



Signed By: Drs. B. L. (Lourens) Loeven <lloeven@els.nl>
27/03/2025 18:16:33 CET
ID: 4538c34d-270a-4584-aac8-a5d777fe44f8
Auth: Scribble



¹⁵ Zie artikelsgewijze toelichting onder artikel I, onderdelen E en F.

¹⁶ Zie artikel 4, leden 4, 5 en 6 van de Mer-richtlijn.