



Brussel, 28.11.2023
COM(2023) 764 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**over de evaluatie van Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022
tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen**

I. Inleiding

Dit verslag bevat de evaluatie van Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen¹ (“de verordening van de Raad” of “de verordening”).

De verordening van de Raad is een van de noodmaatregelen die de Raad in 2022 heeft goedgekeurd als respons op de energiecrisis na de Russische invasie van Oekraïne. De grondslag van deze verordening is artikel 122, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, volgens hetwelk de Raad, op voorstel van de Commissie, bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen kan vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen.

Ten tijde van de vaststelling van de verordening van de Raad in december 2022 vroegen de algemene geopolitieke context en de zeer hoge energieprijzen om een urgente versnelling van de uitrol van hernieuwbare energie in de Unie om de gevolgen van de energiecrisis te beperken door de voorzieningszekerheid van de Unie te versterken, de volatiliteit op de markt te verminderen en de energieprijzen te drukken. Aangezien langdurige en ingewikkelde vergunningsprocedures een belangrijk obstakel vormden voor het tempo en de omvang van de investeringen in hernieuwbare energiebronnen en daarmee samenhangende infrastructuur, beoogde de verordening van de Raad een onmiddellijke versnelling van de vergunningsprocedures voor bepaalde projecten en technologieën op het gebied van hernieuwbare energie met het grootste potentieel voor snelle implementatie om de gevolgen van de energiecrisis te verzachten. Daartoe zijn bij de verordening uitzonderlijke, gerichte en in de tijd beperkte maatregelen ingevoerd voor de hele EU.

De verordening is van toepassing op alle vergunningsprocedures waarvan de aanvangsdatum binnen de toepassingsperiode van de verordening valt. De lidstaten kunnen de verordening ook toepassen op lopende vergunningsprocedures waarin niet vóór 30 december 2022 een definitief besluit is gegeven, mits dit de vergunningsprocedure verkort en reeds bestaande wettelijke rechten van derden worden beschermd.

Belangrijk is in dit verband dat op 9 oktober 2023 Richtlijn (EU) 2023/2413² tot wijziging van de richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001) (respectievelijk “wijzigingsrichtlijn” en “herziene richtlijn hernieuwbare energie”) is vastgesteld, waardoor het ambitieniveau op het gebied van hernieuwbare energie dat de Unie tegen 2030 collectief moet verwezenlijken, substantieel is verhoogd: van het vorige streefcijfer van 32 % tot een streefcijfer van 42,5 %, met de ambitie om 45 % te bereiken.

¹ Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen. PB L 335 van 29.12.2022, blz. 36.

² [EUR-Lex - 32023L2413 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

De wijzigingsrichtlijn, die op 20 november 2023 in werking is getreden, bevat uitgebreide bepalingen om de vergunningsprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten in hun geheel te stroomlijnen door middel van ruimtelijke planning, vereenvoudiging en verkorting van procedures. De wijzigingsrichtlijn bevat bepalingen over onderwerpen die ook door de verordening van de Raad worden bestreken. Sommige daarvan zijn zeer vergelijkbaar, terwijl andere aanzienlijke onderlinge verschillen vertonen (zie deel IV). Enkele van de meer uitzonderlijke maatregelen in Verordening (EU) 2022/2577 zijn echter niet overgenomen in de wijzigingsrichtlijn, waardoor het buitengewone en tijdelijke karakter van die maatregelen is afgebakend. In plaats daarvan is bij de wijzigingsrichtlijn een stabiele en vaste langetermijnregeling voor het versnellen van vergunningsprocedures ingevoerd, met specifieke stappen en procedures die een langere uitvoeringstermijn vergen. Diverse vergunningsregels van de wijzigingsrichtlijn, d.w.z. alle vergunningsregels behalve die welke verband houden met gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie, moeten voor 1 juli 2024 – onmiddellijk na het verlopen van de geldigheidsduur van de verordening van de Raad – zijn omgezet.

Op grond van artikel 9 van de verordening van de Raad moest de Commissie uiterlijk op 31 december 2023 een evaluatie van die verordening uitvoeren, in het licht van de ontwikkeling van de voorzieningszekerheid en de energieprijzen en van de noodzaak om hernieuwbare energie sneller uit te rollen, en een verslag over de belangrijkste bevindingen van die evaluatie indienen bij de Raad. In artikel 9 van de verordening van de Raad is ook bepaald dat de Commissie op basis van dat verslag kan voorstellen om de geldigheidsduur ervan te verlengen.

Om te kunnen besluiten of een verlenging van de verordening noodzakelijk is, moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor een dergelijke verlenging. In dit verband moet de Commissie een analyse maken van i) de recente ontwikkeling van de voorzieningszekerheid en de energieprijzen in de Unie, met inbegrip van de bijdrage die de inzet van hernieuwbare energiebronnen daaraan heeft geleverd; ii) de noodzaak om de uitrol van hernieuwbare energie verder te versnellen; en iii) de specifieke effecten die de verordening sorteert bij het bevorderen van een dergelijke versnelling. Bovendien is het, gelet op de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn, passend om het verband tussen de bepalingen van de verordening van de Raad en de vergunningsbepalingen in de herziene richtlijn hernieuwbare energie³ te beoordelen.

Daartoe worden in dit verslag de recente ontwikkelingen op het gebied van voorzieningszekerheid, energieprijzen en de bijdrage van hernieuwbare energiebronnen beschreven, terwijl ook wordt toegelicht waarom de uitrol van hernieuwbare energie verder moet worden versneld (deel II) en welke effecten de verordening van de Raad in dit verband heeft gehad (deel III). Tot slot wordt in deze evaluatie gekeken naar het toepassingsgebied van de verordening van de Raad en de nieuwe vergunningsbepalingen

³ Richtlijn (EU) 2018/2001 zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2023/2413.

in de herziene richtlijn hernieuwbare energie (deel IV), waarna conclusies en een aanbeveling voor verdere maatregelen zullen worden geformuleerd (deel V).

II. Ontwikkelingen op het gebied van de voorzieningszekerheid en de energieprijzen; noodzaak om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen

De ontwikkelingen op het gebied van de energievoorzieningszekerheid in de Unie zijn in algemene zin positief. Niettemin bestaan er nog steeds aanzienlijke risico's.

Op het gebied van de gasvoorziening is, in overeenstemming met de REPowerEU-doelstellingen, de invoer van Russisch gas gedaald dankzij diversificatie-inspanningen en besparingen. De ondergrondse opslagfaciliteiten in de EU waren aan het begin van het verwarmingsseizoen gevuld tot ruim 90 % van hun capaciteit. Dat neemt niet weg dat de Russische oorlog tegen Oekraïne voortduurt en nog steeds een ernstige bedreiging vormt voor de energievoorzieningszekerheid van de Unie. Door de aanzienlijke daling van de invoer van Russisch gas via pijpleidingen in het afgelopen jaar is de beschikbaarheid van gas voor de Unie sterk verminderd ten opzichte van de situatie vóór de crisis. Met het huidige niveau van gasinvoer zal de Unie in 2023 naar verwachting ongeveer 20 miljard m³ Russisch gas invoeren via pijpleidingen, circa 110 miljard m³ minder dan in 2021.

De wereldwijde gasmarkten zijn nog steeds zeer krap en dit zal naar verwachting voorlopig het geval blijven. Zoals is opgemerkt door het Internationaal Energieagentschap (IEA), is het wereldwijde aanbod van vloeibaar aardgas (lng) slechts in bescheiden mate toegenomen, in 2022 met 4 % en in 2023 met 3 %, als gevolg van “beperkte uitbreidingen op het gebied van liquefactiecapaciteit, perioden van uitval van belangrijke exportfaciliteiten en een afnemende toevoer van ruw gas in lng-installaties die gas betrekken uit verouderende velden”. Vanaf 2025 zal er mondiaal (vooral in de VS en Qatar) aanzienlijke nieuwe liquefactiecapaciteit beschikbaar komen, maar “de markt-evenwichten blijven in de nabije toekomst precair”. Deze situatie heeft een negatieve impact op de gasprijzen, die, ondanks het feit dat ze veel lager zijn dan de piek in de zomer van 2022 (toen de prijzen tot boven de 300 EUR/MWh stegen), nog altijd meer dan twee keer zo hoog zijn als vóór de crisis (tussen 40 EUR/MWh en 50 EUR/MWh aan het begin van het najaar van 2023), met onvermijdelijke gevolgen voor de koopkracht van EU-burgers en het concurrentievermogen van Europese bedrijven. De marktvolatiliteit is ook een gevolg van de krapte op de markt en vormt een extra risico voor de economie van de EU. In de zomer en het najaar van 2023 deed zich een aantal perioden van aanzienlijke volatiliteit voor, die duidelijk hebben gemaakt dat de gasmarkten nog steeds kwetsbaar zijn en te sterk kunnen reageren op onverwachte en plotselinge schokken in vraag en aanbod, zoals gebeurde na de staking in Australische lng-installaties, de crisis in het Midden-Oosten en de beschadiging van de Balticconnector. Onder deze omstandigheden kan de angst voor schaarste sterke reacties uitlokken, met ernstige gevolgen voor de prijzen in de EU.

Deze ernstige moeilijkheden worden nog verergerd door een aantal aanvullende risico's die, als ze werkelijkheid worden, de situatie aanzienlijk zouden verslechteren. Die risico's zijn onder andere de volgende: een opleving van de Aziatische vraag naar lng die de beschikbaarheid van gas op de mondiale gasmarkt zou verminderen, extreme weersomstandigheden die van invloed zouden kunnen zijn op de opslag van waterkracht of de productie van kernenergie, waardoor meer gebruik zou moeten worden gemaakt van gasgestookte elektriciteitsopwekking, en verdere mogelijke verstoringen van de gastoevoer, waaronder een volledige stopzetting van de gasinvoer uit Rusland of een verstoring van bestaande kritieke gasinfrastructuur. Bovendien worden in verschillende regio's die belangrijk zijn voor de energievoorziening van de EU, zoals Oekraïne, Azerbeidzjan en het Midden-Oosten, gewapende conflicten uitgevochten.

Recente voorbeelden illustreren de waarschijnlijkheid en relevantie van de risico's die gepaard gaan met een verstoring van kritieke gasinfrastructuur. In september 2022 werd de NordStream 1-pijpleiding dermate beschadigd door sabotage dat er momenteel geen gas door kan worden getransporteerd en dit ook in de nabije toekomst niet mogelijk zal zijn. In oktober 2023 werd de Balticconnector, een belangrijke pijpleiding die Finland met Estland verbindt, verstoord. Na dit incident hebben de Finse autoriteiten een waarschuwing uitgestuurd voor een aanzienlijke verslechtering van de gasvoorzieningssituatie.

Op het gebied van elektriciteit wordt het niveau van voorbereiding op de komende winter, en dus onze voorzieningszekerheid in deze sector, over het geheel genomen beschouwd als beter dan vorig jaar. Naast een grotere beschikbaarheid van kernenergie voor de komende winter en hogere opslagniveaus voor waterkracht, heeft de toevoeging van nieuwe capaciteit voor hernieuwbare energie de vooruitzichten verbeterd. Voorzichtigheid is echter nog steeds geboden. Om die reden zullen de lidstaten die noodmaatregelen hebben genomen, deze ten minste tot het einde van de winter handhaven. Daarnaast zijn veel lidstaten van plan om energiebesparingsmaatregelen te handhaven dan wel opnieuw in te voeren.

De verbeterde voorzieningszekerheid komt ook tot uitdrukking in de gas- en elektriciteitsprijzen. Op het hoogtepunt van de crisis in de zomer van 2022 bereikten de gasprijzen ongekende niveaus tot boven 300 EUR/MWh, wat onmiddellijke gevolgen had voor de elektriciteitsprijzen, die stegen tot ruim boven 400 EUR/MWh. Sindsdien zijn de gas- en elektriciteitsprijzen aanzienlijk gedaald en momenteel schommelen zij rond respectievelijk 50 EUR/MWh en 100 EUR/MWh, wat nog altijd meer dan twee keer zo hoog is als vóór de crisis.

Om de energie- en klimaatdoelstellingen van de Unie voor 2030 en het langetermijndoel van klimaatneutraliteit te verwezenlijken, zal een enorme toename van de hernieuwbare-energiecapaciteit in de EU nodig zijn. In de respons van de Unie op de energiecrisis wordt in het kader van het REPowerEU-initiatief ingezet op een grote versnelling en opschaling van de uitrol van hernieuwbare energie om de uitfasering van Russische fossiele brandstoffen door de Unie te bespoedigen. Daarom speelt de versnelling van de installatie

van hernieuwbare capaciteit een fundamentele rol, zowel in de langetermijnstrategie van de EU voor decarbonisatie als in de kortetermijnstrategie voor het aanpakken van de energiecrisis. Hernieuwbare energiebronnen hebben een belangrijke rol gespeeld bij het vergroten van de voorzieningszekerheid en het beteugelen van de energieprijzen tijdens de energiecrisis. De belangrijkste factor daarbij was de vervanging van aardgas door hernieuwbare energiebronnen, met name in de elektriciteitssector, wat vervolgens de totale vraag naar gas beïnvloedde. De extra elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen in 2022 heeft ongeveer 107 TWh aan elektriciteit op basis van fossiele brandstoffen vervangen, wat overeenkomt met ongeveer 10 miljard kubieke meter gas.

Aangezien de prijs op de Nederlandse Title Transfer Facility (TTF) in 2022 gemiddeld ongeveer 120 EUR/MWh bedroeg, schat de Commissie de besparingen die dankzij de inzet van extra hernieuwbare capaciteit zijn gerealiseerd, op meer dan 10 miljard EUR. Ook het IEA heeft een schatting gemaakt van de substantiële positieve effecten van de uitrol van nieuwe hernieuwbare energie op de energieprijzen: volgens de berekeningen van het IEA zouden de gemiddelde groothandelsprijzen voor elektriciteit in alle Europese markten in 2022 8 % hoger zijn geweest zonder de extra geïnstalleerde capaciteit. Dankzij extra geïnstalleerde fotovoltaïsche en windcapaciteit zullen de Europese consumenten in de periode 2021-2023 naar verwachting ongeveer 100 miljard EUR besparen. Goedkope nieuwe wind- en fotovoltaïsche installaties hebben sinds de Russische invasie van Oekraïne naar schatting 230 TWh aan fossiele brandstoffen vervangen⁴. Met de 70 GW aan nieuwe hernieuwbare capaciteit die naar verwachting in 2023 beschikbaar zal komen, zouden extra besparingen kunnen worden gerealiseerd en zou de invoer van Russisch gas verder kunnen worden teruggedrongen.

In de sector hernieuwbare verwarming steeg de verkoop van warmtepompen in 2022 met 39 % ten opzichte van 2021⁵, terwijl de markt voor zonnewarmte met 12 % groeide tot een totale geïnstalleerde capaciteit van 40,5 GW⁶. Sommige van deze nieuw geïnstalleerde toestellen zullen een vervanging geweest zijn van op gas, kolen of olie gestookte ketels, maar er zijn geen gegevens beschikbaar op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken over de mate waarin dit is gebeurd.

Concluderend kan worden gesteld dat de versnelde uitrol van hernieuwbare energie de risico's voor de voorzieningszekerheid van de Unie aantoonbaar heeft kunnen verminderen, met name voor gas en elektriciteit, en heeft bijgedragen tot lagere energieprijzen voor EU-burgers en -bedrijven.

Aangezien er nog steeds aanzienlijke risico's bestaan, is een voortgezette snelle uitbreiding van hernieuwbare energie noodzakelijk om de weerbaarheid van de Unie verder te versterken. Om de resterende invoer van Russisch gas snel af te bouwen, zijn nieuwe installaties voor hernieuwbare energie nodig. Hoe sneller hernieuwbare

⁴ [How much money are European consumers saving thanks to renewables? — Renewable Energy Market Update — juni 2023 — analyse — IEA.](#)

⁵ Market data – European Heat Pump Association (ehpa.org).

⁶ Solar Heat Europe — Decarbonising heat with Solar thermal, Market Outlook 2022/2023.

energiebronnen in gebruik kunnen worden genomen, hoe groter het positieve effect op de energievoorzieningszekerheid van de Unie, de energieprijzen en de onafhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen.

III. Effecten van de verordening van de Raad

Gezien de beperkte toepassingsperiode van de verordening van de Raad is de kwantificering van de effecten ervan, in de vorm van de versnelde uitrol van hernieuwbare energie, een uitdaging. Dat komt voornamelijk doordat er geen officiële statistieken over de uitrol van hernieuwbare energie voorhanden zijn voor de periode vanaf de inwerkingtreding ervan, aangezien de statistieken voor 2023 pas eind 2024 beschikbaar zullen zijn. Niettemin zijn er enkele positieve ontwikkelingen waargenomen.

Volgens Solar Power Europe is er in de drie kwartalen van 2023 na de inwerkingtreding van de verordening van de Raad meer nieuwe fotovoltaïsche zonne-energiecapaciteit (meer dan 45 GW) geïnstalleerd dan in heel 2022. In de eerste zes maanden van het jaar heeft Duitsland 6,5 GW (+ 10 %) aan nieuwe zonne-energiecapaciteit geïnstalleerd, terwijl Polen meer dan 2 GW (+ 17 %) heeft toegevoegd en België ten minste 1,2 GW (+ 19 %). Italië heeft in de eerste zes maanden van 2023 voor 2,5 GW aan zonne-energiecapaciteit geïnstalleerd, tegenover een totaal van 3 GW in heel 2022. Spanje zal zijn capaciteit naar verwachting vergroten van 4,5 GW in 2022 tot 7 GW in 2023⁷.

Uit de beschikbare gegevens blijkt ook dat het aantal vergunningen dat is afgegeven voor hernieuwbare-energieprojecten sinds de inwerkingtreding van de verordening van de Raad in verschillende lidstaten is toegenomen met dubbele cijfers. Het overzicht van de ontwikkeling van de capaciteit van Wind Europe laat positieve ontwikkelingen zien in Frankrijk, waar de windenergiecapaciteit waarvoor een vergunning is afgegeven in de eerste drie kwartalen van 2023 significant is uitgebreid. In België heeft het Vlaamse Gewest in de eerste acht maanden van 2023 vergunningen verleend voor extra windenergiecapaciteit van 300 MW, waarmee de totale capaciteit waarvoor in het jaar 2022 een vergunning is afgegeven al is overschreden. In Duitsland zijn in de eerste negen maanden van 2023 vergunningen voor onshore-windenergie met een capaciteit van 5,2 GW afgegeven, terwijl er 2,44 GW aan nieuwe capaciteit is geïnstalleerd⁸. In dit verband heeft Duitsland gerapporteerd dat het volume van onshore-windenergieprojecten waarvoor een vergunning is afgegeven, dit jaar naar verwachting met 75 % zal toenemen ten opzichte van vorig jaar.

Wat de productie van hernieuwbare elektriciteit betreft, registreerden niet minder dan 17 lidstaten in de eerste zes maanden van het jaar een nieuw recordaandeel, waarbij Griekenland en Roemenië voor het eerst de grens van 50 % overschreden en Denemarken en Portugal de kaap van 75 % rondde. In Portugal waren wind- en zonne-energie in zowel april als mei goed voor meer dan de helft van de totale elektriciteitsopwekking. Nederland liet in juli voor het eerst een aandeel van 50 % voor wind- en zonne-energie

⁷ [EU fossil generation hits record low as demand falls | Ember \(ember-climate.org\)](https://www.ember-climate.org)

⁸ <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuelles/detail/kraeftiger-aufwind-in-den-ersten-neun-monaten-2023>

noteren, terwijl Duitsland in dezelfde maand een record van 49 % neerzette⁹. Het repoweringstempo voor windenergie in Duitsland steeg tot 34 %¹⁰.

In ten minste één lidstaat profiteren elektriciteitsnetprojecten die belangrijk zijn voor een grotere penetratie van hernieuwbare energie, en die in totaal meer dan 2 000 km beslaan, van de versnelde vergunningsverlening.

Zoals ook door belanghebbenden is opgemerkt, is het echter moeilijk te bepalen in hoeverre de waargenomen toename van de uitrol en productie van hernieuwbare energie in de beschouwde periode kan worden toegeschreven aan de effecten van de verordening van de Raad. Andere factoren, zoals de hoge energieprijzen, weersomstandigheden of ander beleid en andere maatregelen van de lidstaten, zoals steunregelingen of andere soorten stimulansen, hebben eveneens aan die toename bijgedragen.

Om een beter inzicht te krijgen in de effecten van de verordening, heeft de Commissie de lidstaten en belanghebbenden, zoals vertegenwoordigers van de sector hernieuwbare energie en milieuverenigingen, daarom om input gevraagd.

Daarnaast heeft de Commissie alle lidstaten op 14 september 2023 een brief gestuurd met het verzoek om schriftelijke feedback te geven over de toepassing van de verordening van de Raad. Op 15 november 2023 hadden 15 lidstaten de vragenlijst beantwoord en schriftelijke input verstrekt. De toepassing van de verordening van de Raad is ook besproken tijdens de meest recente vergadering in het kader van de Gecoördineerde Actie inzake de richtlijn hernieuwbare energie (CA-RES), op 18 oktober 2023, waar vijf lidstaten input hebben verstrekt over hun ervaringen met de toepassing van de verordening.

Er kwamen niet alleen individuele antwoorden: op 17 oktober 2023 hebben ministers van elf lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal), als “Vrienden van hernieuwbare energiebronnen” in een gezamenlijke brief verzocht om verlenging van de verordening. De ondertekenaars herinnerden eraan dat hernieuwbare energie de onafhankelijkheid van de Unie van externe energiebronnen vergroot en haar minder kwetsbaar maakt voor geopolitieke verstoringen en externe prijsschokken, en tegelijkertijd bijdraagt tot het technologische en industriële leiderschap van de EU en aan het scheppen van banen. In dit verband werd in de brief gewezen op het belang van de verordening voor het beperken van de impact van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne op de energiemarkt, en werd gevraagd om verlenging van de verordening tot na 2024 en zo lang als nodig is om de belemmeringen voor het verlenen van vergunningen op het gebied van hernieuwbare energie verder weg te nemen.

Op 26 oktober 2023 heeft de Commissie een gedachtewisseling gehouden met belangrijke belanghebbenden, waaronder brancheorganisaties van de hernieuwbare-energiesector, het

⁹ [EU fossil generation hits record low as demand falls | Ember \(ember-climate.org\)](#).

Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders ENTSB-E en milieu-ngo's. Daarnaast heeft zij standpuntnota's van diverse belanghebbenden ontvangen.

In de volgende punten wordt een samenvatting gegeven van de ontvangen input over de verschillende bepalingen van de verordening.

1. Artikel 1: Onderwerp en toepassingsgebied

Eén lidstaat heeft voorgesteld om het toepassingsgebied zodanig te wijzigen dat de lidstaten het kader voor milieueffectbeoordelingen van de verordening van de Raad ook na 30 juni 2024 kunnen blijven toepassen. Die lidstaat achtte dat noodzakelijk om duidelijkheid te verschaffen voor projecten die op het moment van het verstrijken van de geldigheidsduur van de verordening van de Raad nog niet zijn voltooid. Daarnaast stelde die lidstaat voor om de in artikel 1 bedoelde “rechten van derden” nader te specificeren als “rechten van derden op rechterlijke toetsing”.

Een andere lidstaat die eveneens feedback over dit artikel heeft gegeven, merkte op dat deze bepaling van essentieel belang was om zekerheid te bieden voor hernieuwbare-energieprojecten. Meer bepaald achtte deze lidstaat het van essentieel belang dat hernieuwbare-energieprojecten niet binnen de toepassingsperiode van de verordening van de Raad hoeven te worden afgerond om te kunnen profiteren van de in die verordening vastgestelde maatregelen. Deze lidstaat was ook van mening dat de toepassingsperiode van de verordening te kort was, omdat de vergunningverleningsprocedure voor veel projecten niet binnen die periode zou aanvangen, met name projecten voor de ontwikkeling van de netwerkinfrastructuur die nodig is om hernieuwbare energie te integreren in het elektriciteitssysteem.

2. Artikel 2: Definities

De Commissie heeft zeer weinig feedback over de definities ontvangen. Eén belanghebbende (Solar Heat Europe) wees op het feit dat de definitie van apparatuur voor zonne-energie in verschillende gevallen was geïnterpreteerd als uitsluitend betrekking hebbend op fotonvoltaïsche zonne-energie, terwijl in die definitie uitdrukkelijk wordt gesproken van zowel apparatuur voor thermische zonne-energie als fotonvoltaïsche apparatuur.

3. Artikel 3: Hoger openbaar belang

Uit de ontvangen feedback over de toepassing van dit artikel leidt de Commissie af dat er bij de lidstaten enige verwarring bestaat over de mogelijke toepassing en de werking van het in artikel 3 opgenomen vermoeden van het bestaan van een hoger openbaar belang (hierna kortweg “vermoeden van een hoger openbaar belang” genoemd), hoewel de verordening rechtstreeks toepasselijk is en projectontwikkelaars zich in nationale vergunningsprocedures en rechtszaken dus kunnen beroepen op dit vermoeden en er geen

verdere nationale wetgeving nodig is. Artikel 3 staat de lidstaten echter toe om nationale wetgeving vast te stellen om de toepassing van dat vermoeden te beperken tot bepaalde soorten technologieën of bepaalde delen van hun grondgebied, in overeenstemming met de in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen vastgestelde prioriteiten. Indien de lidstaten gebruikmaken van deze uitzonderingen, geldt het vermoeden alleen voor bepaalde technologieën of gebieden.

Van 14 lidstaten is feedback over artikel 3 ontvangen. Wat het vermoeden van een hoger openbaar belang betreft, merkt de Commissie op dat de lidstaten geneigd lijken zijn om de toepassing van dit vermoeden te beperken tot bepaalde technologieën (te weten wind- en zonne-energie, maar ook infrastructuurprojecten), en in mindere mate tot specifieke gebieden. Solar Power Europe meldde dat één lidstaat de toepassing van het vermoeden had beperkt tot openbare projecten, terwijl in een andere lidstaat potentiële uitzonderingen bij decreet moesten worden vastgesteld. Daar staat tegenover dat één lidstaat de toepassing van het vermoeden heeft uitgebreid tot hernieuwbare-energieprojecten die een hoger openbaar belang dienen met betrekking tot architectonisch erfgoed.

De lidstaten die het vermoeden van een hoger openbaar belang toepassen, rapporteerden over het algemeen positieve resultaten en verklaarden het een nuttig instrument te vinden voor het versnellen van de uitrol van hernieuwbare energiebronnen of infrastructuur, of in ieder geval een risicobeperkende factor.

Eén lidstaat rapporteerde positieve effecten in individuele gevallen (windenergie-, fotovoltaïsche en netwerkprojecten) als gevolg van de toepassing van het vermoeden door zowel vergunningverlenende autoriteiten als rechters. Een andere lidstaat onderstreepte de meerwaarde van de bepaling, die ertoe had bijgedragen dat de betrekkingen tussen verschillende overheidsdiensten in het planningsproces efficiënter waren geworden. Twee andere lidstaten gaven te kennen dat zij het vermoeden nog niet hoefden toe te passen op specifieke projecten (onder meer omdat veel projecten de vergunningsfase nog niet hadden bereikt), maar ingenomen waren met het potentieel ervan om de vergunningverlening voor specifieke projecten te versnellen en gaven er in de nabije toekomst gebruik van te willen maken. Daarentegen vond één lidstaat dat zijn lopende wind- en zonne-energieprojecten snel genoeg vorderden en dat deze bepaling daarom niet nodig was.

Twee lidstaten maakten melding van uitdagingen om het volledige potentieel van het vermoeden van een hoger openbaar belang te benutten. Met name de vervulling van een andere voorwaarde in de habitatrictlijn en de vogelrichtlijn, die vereist dat andere alternatieve oplossingen ontbreken, wordt gezien als een uitdaging die het praktische nut van het vermoeden van een hoger openbaar belang beperkt. Eén lidstaat heeft daarom verzocht om gerichte wijzigingen van artikel 3 om te voorzien in de flexibiliteit die nodig is om te voldoen aan de andere voorwaarden voor de derogatiecriteria in de desbetreffende milieurichtlijn, met name de verplichting om aan te tonen dat er geen alternatieve oplossingen beschikbaar zijn. Ook de verplichting om compenserende

maatregelen te nemen, werd door één lidstaat gezien als een beperkende factor voor de nuttige werking van de bepaling inzake het hogere openbaar belang.

Wind Europe, Solar Power Europe en EREF hebben feedback gegeven over de toepassing van het vermoeden van een hoger openbaar belang. Deze belanghebbenden toonden zich bezorgd over het feit dat de meeste lidstaten de status van hoger openbaar belang niet of slechts gedeeltelijk hebben verleend aan hernieuwbare-energieprojecten of dat vergunningverlenende autoriteiten het vermoeden soms negeren en prioriteit geven aan andere belangen. Zij gaven echter ook positieve voorbeelden van gevallen waarin het vermoeden in zekere mate was gebruikt en van specifieke gevallen waarin het heeft geholpen om sommige projecten op gang te brengen. Wind Europe verklaarde dat er een algemene bereidheid was om meer gebruik te maken van deze bepaling, maar dat er onzekerheid bestond over de werkingssfeer ervan en de wijze waarop de bepaling in de praktijk moet worden uitgevoerd.

EU DSO Entity wees op het grote potentieel van het vermoeden van een hoger openbaar belang voor het wegnemen van knelpunten waarmee distributieprojecten worden geconfronteerd, en ook op de symbolische waarde van artikel 3. Deze belanghebbende verklaarde echter dat de verordening in de praktijk nauwelijks impact had gehad op distributienetwerkprojecten. EU DSO Entity beval aan om de toepassingsperiode van de verordening te verlengen en drong er bij de Commissie op aan erop toe te zien dat de verordening daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Twee milieuorganisaties (BirdLife en Climate Active Network (“CAN Europe”)) dienden gezamenlijk algemene opmerkingen over deze bepaling in. Zij waarschuwden voor het gebruik van het narratief van het hoger openbaar belang, dat er in de praktijk toe zou kunnen leiden dat milieubeschermingsnormen worden versoepeld door de vergunningverlening voor zeer problematische projecten te vergemakkelijken, terwijl er geen extra waarde wordt gecreëerd voor hernieuwbare-energieprojecten waarin reeds passende maatregelen zijn genomen en waarborgen zijn gecreëerd. CAN Europe stelde dat de bepaling inzake het vermoeden van een hoger openbaar belang de wetgever in één lidstaat ertoe had gebracht om negen waterkrachtcentrales vrij te stellen van de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren, ondanks de aanzienlijke milieueffecten van die centrales, en de centrales ook had aangemerkt als van hoger openbaar belang.

Algemeen kan worden geconcludeerd dat het in artikel 3 bedoelde vermoeden in de lidstaten waar het is toegepast over het algemeen wordt beschouwd als een nuttig instrument om de inzet van hernieuwbare energiebronnen (voornamelijk wind- en zonne-energie) en de uitvoering van infrastructuurprojecten te versnellen. Dit betreft niet alleen de positieve effecten die in de praktijk voor specifieke projecten zijn waargenomen, maar ook het belang dat door middel van het vermoeden in meer algemene zin wordt toegekend aan het gebruik van hernieuwbare energie, ook voor andere doeleinden dan de specifieke afwijkingen waarin de in artikel 3 vermelde milieurichtlijnen voorzien. Met betrekking tot de zorgen die zijn geuit over een expansieve toepassing van deze bepaling en de mogelijke impact daarvan op een hoog niveau van milieubescherming, herinnert de

Commissie eraan dat het vermoeden van een hoger openbaar belang ten gunste van hernieuwbare energiebronnen weerlegbaar is, wat betekent dat vergunningverlenende autoriteiten en rechters de bepaling buiten toepassing kunnen laten wanneer er duidelijk bewijs is dat die projecten belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben die niet kunnen worden beperkt of gecompenseerd. Bovendien kunnen lidstaten de toepassing ervan beperken tot specifieke technologieën en gebieden.

Daarnaast zou er ruimte kunnen zijn voor een ruimere toepassing van artikel 3 in de nabije toekomst, wanneer meer hernieuwbare-energieprojecten de vergunningsfase bereiken na het verstrijken van de toepassingsperiode van de verordening. Bovendien lijkt het nut van deze bepaling te worden beperkt door factoren zoals een restrictieve interpretatie van andere voorwaarden om in aanmerking te komen voor de afwijkingen, met name de beoordeling of er alternatieve oplossingen bestaan.

4. Artikel 4: Versnelling van de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie

Van twaalf lidstaten is specifieke feedback over de toepassing van artikel 4 of over de installatie van kleinschalige apparatuur voor zonne-energie in het algemeen ontvangen. Verscheidene van die lidstaten maakten melding van een sterke recente toename van het aantal installaties van zonne-energieapparatuur, zonder die toename specifiek toe te schrijven aan de verordening van de Raad, maar veeleer aan verschillende factoren, zoals populaire nationale steunregelingen of de ontwikkeling van de energieprijzen.

De meeste lidstaten die een reactie op dit punt hebben gegeven, verklaarden dat zij voor kleinschalige apparatuur voor zonne-energie nog ambitieuzere vergunningsregels toepasten dan die van artikel 4. Meer in het bijzonder verklaarden zeven lidstaten dat hun nationale wetgeving onder bepaalde voorwaarden geen specifieke vergunningen vereist voor kleinschalige apparatuur voor zonne-energie op kunstmatige constructies of voor zonne-energieapparatuur onder een bepaalde capaciteitsdrempel of zelfs in het algemeen. Twee lidstaten meldden dat hun nationale wetgeving vóór de inwerkingtreding van de verordening al geen milieueffectbeoordeling vereiste voor projecten met betrekking tot zonne-energieapparatuur. De positieve effecten van artikel 4 lijken dus vrij beperkt te zijn in deze lidstaten die ambitieuzere nationale wetgeving hebben vastgesteld.

Eén lidstaat verklaarde zijn nationale vergunningsstelsel te hebben gewijzigd naar aanleiding van de verordening van de Raad. Deze lidstaat heeft met name een bepaling ingevoerd die voorziet in stilzwijgende goedkeuring binnen een maand na de indiening van een aanvraag voor de afgifte van een bouwvergunning voor een zonne-energie-installatie voor de productie van elektriciteit uit zonne-energie voor zelfverbruik met een totaal geïnstalleerd vermogen van 20-50 kW op gestructureerde gebouwen en structuren in verstedelijkte gebieden, met inbegrip van dak- en gevelconstructies en aangrenzende terreinen.

Solar Power Europe en Solar Heat Europe hebben feedback verstrekt over de effecten van artikel 4. Solar Power Europe constateerde dat artikel 4 over het algemeen goed werd

toegepast, hoewel er ook enkele restricties werden waargenomen. Zo interpreteerden lidstaten in sommige gevallen het begrip “kunstmatige constructies” te restrictief (door het te beperken tot uitsluitend daken), wat om een verduidelijking van dit begrip vraagt. Voorts waren de meeste lidstaten niet ambitieus genoeg als het ging om de vereenvoudiging van de procedure voor netaansluitingen (aangezien zij de lagere drempel van 10,8 kW toepasten, en niet die van 50 kW). De twee belanghebbenden gaven echter ook enkele positieve voorbeelden, zoals dat van een lidstaat waar een vereenvoudigd model voor de installatie van fotovoltaïsche panelen met een capaciteit van maximaal 200 kW op daken werd overwogen. Solar Heat Europe merkte op dat haar leden het afgelopen jaar geen merkbare veranderingen in de vergunningsprocedures voor zonnewarmte-installaties hadden waargenomen.

Uit het bovenstaande leidt de Commissie af dat de installatie van zonne-energieapparatuur weliswaar toeneemt, maar dat de effecten van die toename niet altijd specifiek kunnen worden toegeschreven aan de verordening van de Raad, aangezien ook andere factoren (zoals steunregelingen of de hoge energieprijzen) een belangrijke rol hebben gespeeld. De Commissie is verheugd dat ten minste één lidstaat onlangs wijzigingen heeft doorgevoerd om de vergunningverlening voor zonne-energieapparatuur te stroomlijnen, en dat meerdere lidstaten in hun nationale wetgeving bepalingen hebben opgenomen die nog ambitieuzer zijn dan die van artikel 4, zoals het onder bepaalde voorwaarden niet verplicht stellen van een vergunning voor kleinschalige zonne-energieapparatuur en de mogelijkheid om rechtstreeks een aanvraag voor aansluiting op het net in te dienen. Artikel 4 is nog steeds relevant voor deze lidstaten, aangezien dat artikel ook voorziet in maximumtermijnen voor de aansluiting van deze apparatuur op het net (de maximumtermijnen van een maand of drie maanden hebben ook betrekking op de aansluiting op het net en bieden aanvragers zekerheid dankzij een bepaling inzake stilzwijgende goedkeuring voor bepaalde installaties). De Commissie merkt op dat op het gebied van de netaansluitingen nog ruimte voor verbetering is.

5. Artikel 5: Repowering van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen

Elf lidstaten hebben feedback gegeven over de toepassing van artikel 5 en de vergunningsprocedure voor de repowering van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen in het algemeen.

Verscheidene lidstaten gaven aan dat de meeste installaties voor hernieuwbare energie relatief recent zijn en zij dus nog geen betekenisvolle ervaringen hadden opgedaan met repowering of niet over relevante gegevens beschikten. Slechts één lidstaat meldde een toename van het aantal toepassingen, voornamelijk voor de repowering van zonne-energie-installaties, terwijl andere lidstaten verklaarden dat zij geen toename van repowering in het kader van de verordening van de Raad konden vaststellen. Verschillende lidstaten verklaarden dat zij soortgelijke vergunningsprocedures als die van artikel 5 hadden ingevoerd.

Eén lidstaat legde uit dat het vergunningverleningsproces voor repowering in combinatie met capaciteitsuitbreiding voor zonne-energieprojecten normaliter niet langer dan zes maanden bedroeg, hoewel de procedure langer zou kunnen duren wanneer er een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd (zoals nodig kan zijn voor windmolenparken). De in artikel 5, lid 1, vastgestelde termijn is van toepassing op alle relevante vergunningen en stappen van de vergunningsprocedure, met inbegrip van milieueffectbeoordelingen. Daarom lijkt deze termijn in deze lidstaat te worden nageleefd voor technologieën waarvoor geen milieueffectbeoordeling vereist is, hoewel verdere aanpassingen nodig kunnen zijn om aan die termijn te voldoen wanneer wel een milieueffectbeoordeling vereist is. Bovendien is in deze lidstaat geen vergunning voor de repowering van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen van het bevoegde ministerie vereist indien het type elektriciteitsopwekking en de totale toegestane capaciteit voor elektriciteitsopwekking niet veranderen als gevolg van de repowering.

Enkele lidstaten hebben melding gemaakt van ambitieuze vergunningsregels voor de repowering van hernieuwbare-energieprojecten. Een van die lidstaten heeft in september 2023 een nationale wet aangenomen met maatregelen die dezelfde onderwerpen bestrijken als artikel 5, maar met een nog ambitieuzer toepassingsgebied. Die wet voorziet specifiek in een termijn van één maand voor het uitbrengen van een advies over de netaansluiting in het geval van modernisering van een locatie wanneer de totale geïnstalleerde capaciteit naar verwachting met maximaal 50 % zal toenemen ten opzichte van de bestaande capaciteit, wat ambitieuzer is dan artikel 5, lid 3, zowel wat de termijn als wat de capaciteitsverhoging betreft. Bovendien vereist deze wet, in overeenstemming met artikel 5, lid 4, niet dat de milieuprocedures worden toegepast wanneer de modernisering van het gebied niet leidt tot het gebruik van extra grond en de milieubeschermingsmaatregelen die aan de oorspronkelijke locatie zijn opgelegd worden nageleefd.

Een andere lidstaat past ambitieuze vergunningsregels voor de repowering van hernieuwbare-energieprojecten toe. Wat bijvoorbeeld de aansluiting op het net betreft, kan het geïnstalleerde vermogen van de gerepowerde installatie met 20 % van het aansluitvermogen worden verhoogd zonder dat de capaciteit van de aansluiting hoeft te worden verhoogd.

Wind Europe heeft zijn bezorgdheid geuit over het feit dat maar heel weinig lidstaten een versnelde procedure voor de repowering van projecten hebben toegepast. Wind Europe stelde dat er slechts één uitzondering was waar de meest ambitieuze regeling van toepassing was, terwijl ook enkele andere lidstaten tot op zekere hoogte regels op dit gebied hadden. Wind Europe verklaarde dat de verordening de repowering van projecten tot dusver over het algemeen slechts beperkt had versneld. Wind Europe merkte op dat de regels van artikel 5 nog ambitieuzer zouden kunnen zijn. Zo werd de in artikel 5, lid 3, vastgestelde drempel van 15 % als te laag beschouwd ten opzichte van de hogere output van nieuwe windturbines.

Op basis van het bovenstaande merkt de Commissie op dat de situatie met betrekking tot de repowering van hernieuwbare-energieprojecten een gemengd beeld oplevert. Hoewel er, vanwege de recente installatie van hernieuwbare-energieprojecten in verschillende lidstaten weinig ruimte is voor de repowering van projecten, is er in andere lidstaten een veel groter en groeiend onbenut potentieel om grotere hoeveelheden hernieuwbare energie te produceren door de repowering van bestaande installaties te bevorderen en te vergemakkelijken. De repowering van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen levert meerdere voordelen op, aangezien dit het mogelijk maakt om locaties met een significant hernieuwbare-energiepotentieel te blijven gebruiken, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de bestaande netaansluiting en kan worden geprofiteerd van een waarschijnlijk hogere mate van maatschappelijke aanvaarding en kennis van de milieueffecten.

De Commissie is ingenomen met het feit dat sommige lidstaten met een groot potentieel voor repowering van hernieuwbare-energieprojecten maatregelen hebben ingevoerd om hun vergunningsregels te vereenvoudigen, en dat andere lidstaten naar aanleiding van de verordening van de Raad vereenvoudigingsmaatregelen hebben vastgesteld die in bepaalde opzichten nog ambitieuzer zijn dan die van artikel 5. De Commissie deelt echter de zienswijze dat de lidstaten met het grootste repoweringpotentieel meer inspanningen zouden moeten leveren om de toepasselijke vergunningsprocedures verder te verkorten en te vereenvoudigen.

6. Artikel 6: Versnelling van de vergunningsprocedure voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en de daarmee verband houdende netwerkinfrastructuur die nodig is om hernieuwbare energie in het systeem te integreren

De toepassing van deze bepaling is facultatief voor de lidstaten. Van 14 lidstaten is feedback over dit artikel ontvangen. Daarvan hebben er drie gemeld dat zij de bepaling hebben toegepast.

Twee lidstaten verklaarden dat zij artikel 6 momenteel toepassen voor het aanwijzen van specifieke gebieden voor hernieuwbare energie of netwerkinfrastructuur waar projecten kunnen worden vrijgesteld van specifieke milieueffectbeoordelingen en beoordelingen van de bescherming van soorten.

Eén lidstaat gaf aan deze bepaling ten uitvoer te hebben gelegd om specifieke gebieden voor onshore- en offshoregebieden voor windenergie en voor elektriciteitsnetten van meer dan 110 kW aan te wijzen. Deze lidstaat maakte melding van zeer positieve effecten tot dusver op de versnelde uitrol van netwerken en hernieuwbare energiebronnen. Deze lidstaat heeft met name reeds waargenomen dat de eerste vergunningen voor windenergiecentrales op grond van de verordening van de Raad waren verleend en dat het aantal succesvolle windenergieprojecten toenam. De betrokken lidstaat verwacht dat de verordening, en met name artikel 6, zal bijdragen tot de verwezenlijking van zijn ambitieuze uitbreidingsdoelstelling van circa 10 GW aan onshore-windenergie per jaar.

Het niet verlengen van de verordening zou volgens deze lidstaat het risico met zich meebrengen dat het tempo van de nieuwe inzet van hernieuwbare energie sterk wordt verstoord, omdat de installatie van circa 41 GW aan onshore-windenergie in dat geval vertraging zou kunnen oplopen en ongeveer twee jaar langer zou kunnen duren of zelfs helemaal zou kunnen worden stopgezet.

Vier Duitse transmissiesysteembeheerders gaven te kennen dat de verordening heeft geleid tot een aanzienlijke versnelling van de formele plannings- en vergunningsprocedures voor de modernisering en uitbreiding van elektriciteitsnetten in Duitsland, en zij pleitten voor een verlenging van de verordening tot het voorjaar van 2025 om te zorgen voor een soepele overgang totdat de toepasselijke bepalingen van de wijzigingsrichtlijn zijn omgezet in nationaal recht. ENTSB-E heeft positieve feedback over de toepassing van artikel 6 in Duitsland gegeven en heeft een versnellingspotentieel van gemiddeld zeven maanden voor de meerderheid van de netwerkprojecten die van artikel 6 profiteren (d.w.z. projecten die na de inwerkingtreding van de verordening zijn ingediend) gerapporteerd. Voor offshore-projecten verwacht ENTSB-E een nog groter groeipotentieel, van tot wel drie jaar. ENTSB-E gaf aan dat transmissiesysteembeheerders regelmatig contact hebben met nationale ministeries over de uitvoering van het nieuwe artikel 15 sexies van de herziene richtlijn hernieuwbare energie met betrekking tot gebieden voor infrastructuur. ENTSB-E heeft echter ernstige twijfels of een omzetting van deze bepaling voor juli 2024 haalbaar is en was daarom voorstander van een verlenging van de verordening van de Raad om een soepele overgang te waarborgen totdat artikel 15 sexies van de herziene richtlijn hernieuwbare energie volledig is omgezet. Duitsland verklaarde dat een verlenging van artikel 6 het mogelijk zou maken om het vergunningsproces voor veel netwerkprojecten met ongeveer 12 maanden te verkorten, en voor sommige projecten zelfs met 36 maanden.

Nog een andere lidstaat heeft besloten om gebruik te maken van artikel 6, ook al bevonden de hernieuwbare-energieprojecten zich nog in de planningsfase en waren ze nog niet in de vergunningsfase aanbeland. Deze lidstaat was daarom van mening dat artikel 6 nog niet zijn volle werking had bereikt, maar het potentieel had om dit in de nabije toekomst wel te doen.

De meeste lidstaten die feedback hebben gegeven, verklaarden dat zij geen gebruik hebben gemaakt van de optie van artikel 6. Een van die lidstaten verklaarde de toepassing ervan nog te overwegen, aangezien nationale wetgeving nodig was om deze bepaling verder te ontwikkelen. Een andere lidstaat verklaarde dat zijn nationale wetgeving al voorzag in ambitieuze maatregelen met duidelijke regels en criteria om te bepalen welke hernieuwbare-energieprojecten aan een screening of een milieueffectbeoordeling moesten worden onderworpen. Twee andere lidstaten merkten op dat zij, hoewel zij artikel 6 niet hadden toegepast, momenteel werken aan manieren om de milieueffectbeoordelingen in het kader van vergunningen voor hernieuwbare-energieprojecten verder te stroomlijnen. Een andere lidstaat verklaarde artikel 6 niet te hebben toegepast vanwege zijn nationale wetgevingsprocedure voor de tenuitvoerlegging van facultatieve bepalingen in EU-verordeningen, waarvoor nationale wetgeving moest worden vastgesteld. Daarnaast

onderstreepte deze lidstaat dat de vrijstellingen en nieuwe voorwaarden die bij artikel 6 zijn ingevoerd, voornamelijk zijn gericht op de bescherming van soorten, terwijl de vertragingen in het vergunningsproces voor hernieuwbare-energie-installaties (met name grote installaties voor windenergie) en netwerkontwikkelingen meestal verband houden met de bescherming van habitats. Niettemin beschouwde de lidstaat artikel 6 als een positieve symbolische maatregel om de vergunningsprocedures voor hernieuwbare energie te versnellen, en als signaal om problemen met knelpunten op te lossen. ENTSB-E verklaarde in dit verband dat er een politieke stimulans is om deze bepaling toe te passen op twee offshore-infrastructuurprojecten.

Sommige belanghebbenden (CAN Europe, BirdLife) hebben algemene zorgen geuit over de toepassing van vrijstellingen van bepaalde beoordelingen krachtens de EU-milieuwetgeving en over de potentiële gevolgen van de versnelde uitrol van hernieuwbare energieprojecten voor de biodiversiteit. CAN Europe wees erop dat de grondigheid en kwaliteit van strategische milieubeoordelingen uiteenliepen tussen de verschillende regio's en mogelijk niet voldoende gedetailleerd zijn om een vergelijkbaar beschermingsniveau te waarborgen. CAN Europe merkte niettemin op dat de toepassing van artikel 6 in één lidstaat heeft geleid tot een oplossing voor een op de populaties gebaseerde benadering van de bescherming van soorten, door de oprichting van een fonds voor de bescherming van soorten, waarvan de middelen zijn toegewezen aan specifieke doeleinden. BirdLife uitte zijn bezorgdheid over de lagere transparantie voor ngo's en de verminderde betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij het planningsproces.

Uit een en ander kan worden geconcludeerd dat artikel 6 een nuttig instrument is geweest om de uitrol van hernieuwbare energie en daarmee verband houdende infrastructuurprojecten te versnellen in de lidstaten die ervoor gekozen hebben om die bepaling te gebruiken. In het specifieke geval van Duitsland, dat van deze bepaling gebruik heeft gemaakt, lijken er tastbare positieve resultaten te zijn, zowel wat betreft het aantal succesvolle projecten op het gebied van hernieuwbare energie en netwerken die worden voortgezet, als wat betreft het acceleratiepotentieel en het verkorten van de vergunningsprocedure. De Commissie merkt op dat deze bepaling ook als positief wordt ervaren door de lidstaten die er geen gebruik van hebben gemaakt of hebben besloten om dat in de toekomst wel te gaan doen, maar zich nu nog in een eerder stadium bevinden, vanwege de symbolische waarde ervan en ook als een risicoverminderingfactor.

Wat de geuite bezorgdheid over de vrijstellingen van beoordelingen krachtens de EU-milieuwetgeving en de gevolgen voor de bescherming van de biodiversiteit betreft, herinnert de Commissie eraan dat artikel 6 specifieke voorwaarden oplegt voor het vrijstellen van projecten van milieubeoordelingen om te zorgen voor evenwicht tussen de noodzaak om hernieuwbare-energieprojecten veel sneller uit te rollen en de noodzaak om de bescherming van ecologisch kwetsbare gebieden te waarborgen.

7. Artikel 7: Snellere inzet van warmtepompen

Twaalf lidstaten hebben feedback verstrekt over de toepassing van artikel 7 en de vergunningsprocedure voor de installatie van warmtepompen in het algemeen. Twee lidstaten verklaarden dat zij niet over recente gegevens voor warmtepompen beschikten, zodat het voor hen niet mogelijk was om het effect van de verordening van de Raad op deze technologie te evalueren.

Zoals dat ook voor kleinschalige zonne-energieapparatuur gold, verklaarden enkele lidstaten dat zij onder bepaalde voorwaarden geen vergunningen voor warmtepompen vereisten (doorgaans voor kleine warmtepompen, zoals warmtepompen tot 1 m³, 500 kW of maximaal 30 kW in particuliere woningen). Eén lidstaat verklaarde dat er, op enkele uitzonderingen na, voor lucht-luchtwarmtepompen over het algemeen geen aanvraag hoefde te worden ingediend. De wetgeving in deze landen is dus ambitieuzer dan artikel 7 van de verordening van de Raad. Andere lidstaten verklaarden dat hun nationale wetgeving voorzag in planningsvrijstellingen voor de installatie van warmtepompen of in vrijstelling van de milieueffectbeoordelingsplicht.

Eén lidstaat gaf uiting aan zijn zorgen over de verplichting om voor warmtepompen tot 50 MW binnen een maand de vergunning te verlenen, waarbij werd toegelicht dat die krappe termijn zou kunnen leiden tot technische en veiligheidsproblemen in het elektriciteitsnet. De Commissie merkt in dit verband op dat de verordening de lidstaten flexibiliteit biedt bij de toepassing van deze termijn. De lidstaten kunnen bepaalde gebieden of structuren uitsluiten van de bepalingen van dit artikel, onder meer om veiligheidsredenen.

Enkele lidstaten rapporteerden een recente toename van het aantal warmtepompinstallaties, maar betwijfelden of die toename het gevolg was van de verordening. Zij waren geneigd die toename eerder toe te schrijven aan andere factoren, zoals de Russische oorlog tegen Oekraïne of nationale subsidieregelingen. Meerdere lidstaten verklaarden dat de verordening geen gevolgen had gehad voor de ontwikkelingen op het gebied van warmtepompen, met name omdat er voor bepaalde warmtepompen al geen nationale vergunningsplicht bestaat.

De European Heat Pump Association (EHPA) heeft gedetailleerde feedback gegeven over de status van vergunningsprocedures die van toepassing zijn op warmtepompen en over de effecten van artikel 7. Voor de meeste warmtepompen (met uitzondering van geothermische warmtepompen) was doorgaans geen vergunning vereist, terwijl voor geothermische warmtepompen gewoonlijk wel een vergunning moest worden aangevraagd. Voor warmtepompen met een thermisch vermogen tot 25 kW was het echter mogelijk om binnen een maand een vergunning af te geven.

Aangezien voor de meeste kleinschalige warmtepompen meestal geen vergunning is vereist (met uitzondering van geothermische warmtepompen), lijkt het effect van artikel 7 beperkt te zijn. De EHPA merkte deze bepaling echter nog steeds aan als positief, aangezien de invoering van een maximumtermijn de rechtszekerheid ten goede kwam.

Om de nuttige werking van deze bepaling te vergroten, heeft de EHPA een aantal gerichte wijzigingen voorgesteld, te weten het verkorten van de vergunningstermijn voor geothermische warmtepompen voor huishoudelijk gebruik tot maximaal 25 kW tot één maand, gekoppeld aan stilzwijgende goedkeuring en het gebruik van thermisch vermogen in plaats van elektrisch vermogen als maatstaf (behalve wanneer specifiek wordt verwezen naar aansluiting op het net, waarbij elektrisch vermogen passender zou kunnen zijn).

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat, hoewel de vergunningsprocedures niet het belangrijkste knelpunt voor de installatie van warmtepompen lijken te zijn, de verordening van de Raad, en meer specifiek de invoering van duidelijke maximumtermijnen, een positieve bijdrage heeft geleverd aan de rechtszekerheid in verband met de installatie van dit soort apparatuur, met name in het geval van geothermische en grotere warmtepompen. De Commissie is verheugd dat de nationale wetgeving in verschillende lidstaten nog ambitieuzer lijkt te zijn dan de inhoud van artikel 7, aangezien er voor kleine warmtepompen geen vergunningen hoeven te worden aangevraagd.

8. Artikel 8: Termijnen voor de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie, de repowering van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de inzet van warmtepompen

Over dit artikel, waarin is bepaald dat de tijd voor de aanleg of repowering van de noodzakelijke netinfrastructuur en de tijd voor bepaalde administratieve stadia die nodig zijn voor aanzienlijke verbeteringen van het net niet worden meegeteld in die termijnen voor de vergunningverlening, is geen feedback van de lidstaten of van belanghebbenden ontvangen.

IV. Toepassingsgebied van de noodverordening en van de nieuwe vergunningsbepalingen in de herziene richtlijn hernieuwbare energie

Zoals hierboven vermeld, bevat de herziene richtlijn hernieuwbare energie bepalingen om de vergunningsprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie te stroomlijnen, met inbegrip van regels voor dezelfde of soortgelijke onderwerpen als die welke door de verordening van de Raad worden bestreken. Hoewel verschillende van deze regels betrekking hebben op dezelfde onderwerpen als die welke in de verordening worden geregeld, zijn er enkele belangrijke verschillen tussen de twee teksten:

- **Artikel 16 septies** regelt het vermoeden van een hoger openbaar belang, dat ook is neergelegd in artikel 3 van de verordening van de Raad. **Artikel 3** van de verordening bevat echter een tweede lid waarin voorrang wordt gegeven aan projecten die van hoger openbaar belang worden geacht wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen moeten worden afgewogen.

- **Artikel 16 quinquies** bevat specifieke regels voor de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie, die ook onderdeel zijn van **artikel 4** van de verordening. De bewoordingen van de twee bepalingen zijn in hoge mate vergelijkbaar, zij het dat in artikel 16 quinquies, lid 2, van de herziene richtlijn hernieuwbare energie een hogere drempel van 100 kW wordt vastgesteld (versus 50 kW), waardoor het aantal installaties dat onder de zeer korte vergunningsprocedure van één maand valt, hoger kan zijn.
- **Artikel 16 quater (en ook artikel 16 ter)** bevat regels die van toepassing zijn op de vergunningsprocedure voor de repowering van elektriciteitscentrales die gebruikmaken van hernieuwbare energie buiten gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie, welke ook zijn te vinden in **artikel 5** van de verordening. Het belangrijkste verschil tussen de twee teksten is dat in artikel 5 van de verordening een korte termijn van zes maanden is vastgesteld voor alle vergunningen voor de repowering van projecten op het gebied van hernieuwbare energie, terwijl de herziene richtlijn hernieuwbare energie voorziet in een termijn van één jaar voor projecten buiten gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie (artikel 16 bis voorziet voor die gebieden in een termijn van eveneens zes maanden, maar voor de aanwijzing van die gebieden geldt een langere uitvoeringstermijn van 27 maanden).
- **Artikel 16 sexies** bevat specifieke regels voor de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie, die ook zijn opgenomen in **artikel 7** van de verordening. De bewoordingen van de twee bepalingen zijn in hoge mate vergelijkbaar, zij het dat de herziene richtlijn hernieuwbare energie aanvullende preciseringen bevat inzake de termijnen voor netaansluitingen (twee weken voor aansluitingen op het transmissienet of het distributienet).
- **Artikel 15 quater** verplicht de lidstaten om gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie aan te wijzen voor ten minste één soort hernieuwbare technologie. **Artikel 15 sexies** voorziet in de mogelijke aanwijzing door de lidstaten van gebieden voor net- en opslaginfrastuctuur die nodig is om hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren. In deze gebieden kunnen, onder bepaalde voorwaarden, gerichte vrijstellingen van de uitvoering van milieubeoordelingen worden toegepast. **Artikel 6** van de verordening bevat een facultatieve bepaling op grond waarvan de lidstaten specifieke gebieden kunnen aanwijzen waar zij projecten kunnen vrijstellen van de milieueffectbeoordeling en van de beoordelingen van de bescherming van soorten. Hoewel de bepalingen in de herziene richtlijn hernieuwbare energie en in artikel 6 van de verordening van de Raad betrekking hebben op de vaststelling van specifieke gebieden voor een snellere uitrol van hernieuwbare energie, verschillen die bepalingen inhoudelijk aanzienlijk van elkaar:
 - o Een van de belangrijkste verschillen is dat de herziene richtlijn hernieuwbare energie voorziet in een “screeningsproces” dat ertoe zou kunnen leiden dat er een specifieke milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd, terwijl artikel 6 van de verordening rechtstreeks voorziet in de toepassing van risicobeperkende of compensatiemaatregelen.

- Op grond van artikel 6 van de verordening kunnen projecten ook worden vrijgesteld van het uitvoeren van de beoordelingen van de bescherming van soorten krachtens artikel 12, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG en artikel 5 van Richtlijn 2009/147/EG. In de herziene richtlijn hernieuwbare energie worden deze vrijstellingen alleen voorzien voor projecten voor netten en opslag in specifieke gebieden, niet voor hernieuwbare-energieprojecten.
 - Artikel 6 van de verordening voorziet niet in een vrijstelling van artikel 6, lid 3, van Richtlijn 92/43/EEG. In de herziene richtlijn hernieuwbare energie wordt in een dergelijke vrijstelling voorzien voor alle projecten (voor installaties voor hernieuwbare energie en projecten voor netten en opslag).
- In **artikel 16, lid 8**, wordt verduidelijkt welke stappen niet zijn opgenomen in de termijnen voor de vergunningsprocedure, wat betekent dat die stappen niet meetellen als onderdeel van de in de richtlijn vastgestelde termijnen. Dit is vergelijkbaar met het bepaalde in **artikel 8** van de verordening. Het belangrijkste verschil is dat artikel 16, lid 8, van de herziene richtlijn hernieuwbare energie een extra punt bevat om te verduidelijken dat de tijd voor beroepsprocedures in rechte, andere procedures voor een rechterlijke instantie en alternatieve geschillenbeslechtingmechanismen, waaronder klachtenprocedures en administratieve beroepsprocedures, niet is inbegrepen in de duur van de vergunningsprocedure, tenzij deze samenvalt met andere administratieve stadia van de vergunningsprocedure.

Verschillende van deze vergunningsregels van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (d.w.z. alle vergunningsregels behalve die inzake gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie), moeten vóór 1 juli 2024 — onmiddellijk na het verlopen van de geldigheidsduur van de verordening van de Raad — zijn omgezet. Dit geldt met name voor artikel 15 sexies (facultatief), artikel 16, lid 8, artikel 16 quater, artikel 16 quinquies en artikel 16 septies. De overige vergunningsbepalingen (d.w.z. die met betrekking tot gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie) hebben een omzettingsdatum van 18 maanden na de inwerkingtreding van de herziene richtlijn hernieuwbare energie. Bovendien geldt voor artikel 15 quater, waarin de verplichting wordt ingevoerd om gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie aan te wijzen, een uitvoeringstermijn van 27 maanden na de inwerkingtreding van de verordening van de Raad.

Enkele van de bij de verordening van de Raad ingevoerde maatregelen zijn daarom ook opgenomen in de herziene richtlijn hernieuwbare energie. Sommige van de meer uitzonderlijke maatregelen in Verordening (EU) 2022/2577 werden echter niet overgenomen in de richtlijn, waardoor het uitzonderlijke en tijdelijke karakter ervan is afgebakend.

Al met al zijn de grootste inhoudelijke verschillen tussen de bepalingen van de herziene richtlijn hernieuwbare energie en de verordening die in artikel 3, lid 2, inzake een hoger openbaar belang, artikel 5, lid 1, betreffende de maximumtermijn voor repowering, en artikel 6 van de verordening van de Raad. Uit de feedback van de lidstaten en

belanghebbenden komt naar voren dat deze bepalingen leiden tot een substantiële versnelling van de vergunningverlening voor hernieuwbare-energieprojecten en daarmee verband houdende netwerkprojecten in de lidstaten die deze bepalingen hebben toegepast. Het is passend om deze geselecteerde noodmaatregelen, die het grootste potentieel voor versnelling van de uitrol van hernieuwbare energie hebben en die onmiddellijk en rechtstreeks toepasselijk zijn in de hele Unie en verschillen van de maatregelen van de herziene richtlijn hernieuwbare energie en dus een aanvulling daarop kunnen vormen, te verlengen. Om de samenhang met de in de herziene richtlijn hernieuwbare energie neergelegde regels te waarborgen, moet de korte termijn van zes maanden voor het verlenen van vergunningen voor repowering na 30 juni 2024 echter alleen van toepassing zijn op de repowering van projecten op het gebied van hernieuwbare energie in een specifiek gebied voor hernieuwbare energie overeenkomstig artikel 6 van deze verordening.

V. Conclusie over de verlenging van de maatregel en aanbeveling

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat is voldaan aan de voorwaarden voor een verlenging van de verordening van de Raad.

Zoals is toegelicht in deel II, is de voorzieningszekerheid van de Unie aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de vorige winter en zijn de gas- en elektriciteitsprijzen gedaald. Dit is in zeer belangrijke mate te danken aan de snel getroffen maatregelen op Unieniveau, met name de noodmaatregelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 122 VWEU, waaronder de verordening van de Raad en de daaruit resulterende grotere penetratie van hernieuwbare energie. Er bestaan echter nog steeds ernstige risico's, en in een context van voortdurende volatiliteit van de energieprijzen en zorgen over de voorzieningszekerheid zijn er nog aanzienlijke extra inspanningen op het gebied van de uitrol van hernieuwbare energie nodig om de situatie verder te stabiliseren.

Hoewel de effecten van deze verordening van de Raad niet nauwkeurig kunnen worden gekwantificeerd, gezien de beperkte toepassingsperiode ervan en het gebrek aan officiële statistieken, blijkt uit deel III dat de gerichte maatregelen in de verordening van de Raad een positieve bijdrage hebben geleverd aan het versnellen van het tempo van de uitrol van hernieuwbare energie. Dat is gebeurd op twee manieren: i) door het stroomlijnen van de procedures die van toepassing zijn op specifieke vergunningsprocedures; en ii) door het vergroten van het politieke bewustzijn van het belang van snellere vergunningverlening voor hernieuwbare energie, zoals is bevestigd door verschillende lidstaten en belanghebbenden.

De Commissie neemt een positieve impact waar op alle gebieden die door de verordening worden bestreken, al is het soms moeilijk om effecten specifiek aan de verordening toe te schrijven. Sommige maatregelen van de verordening (die welke zijn vervat in de artikelen 4 en 7) hebben een beperkter effect gehad, deels omdat de lidstaten reeds ambitieuzere vergunningsregels toepassen voor de installatie van kleinschalige zonne-energieapparatuur en warmtepompen, terwijl andere (met name die welke zijn vervat in

de artikelen 3 en 6) hebben geleid tot aanzienlijke concrete en tastbare vereenvoudigingseffecten in de lidstaten die ze hebben toegepast.

Veel lidstaten en vijf geraadpleegde belanghebbenden (ENTSB-E, European Renewable Energy Federation, Solar Heat Europe, Solar Power Europe en Wind Europe) hebben krachtig aangedrongen op een verlenging van de verordening of van specifieke artikelen. Enkele respondenten verzochten ook om de invoering van gerichte wijzigingen.

Een belangrijk aspect dat in aanmerking moet worden genomen bij het nemen van een besluit over het al dan niet verlengen van de verordening van de Raad, is dat de herziene richtlijn hernieuwbare energie voorziet in verschillende maatregelen om de vergunningsprocedures te stroomlijnen die tot op zekere hoogte overlappen met die van de verordening van de Raad. Meer specifiek zijn artikel 3, lid 1, artikel 4, artikel 5, lid 2, artikel 5, lid 3, artikel 5, lid 4, en artikel 7 van de verordening van de Raad vrijwel identiek aan de artikelen 16 quater, 16 quinquies en 16 sexies van de herziene richtlijn hernieuwbare energie, met enkele kleine wijzigingen, zoals toegelicht in deel IV. Bovendien zorgden het naderende einde van het mandaat van het Europees Parlement en de tijd die doorgaans nodig is om volgens de gewone wetgevingsprocedure wetgeving vast te stellen ervoor dat die procedure geen geschikte optie was om de tijdelijke maatregelen tijdig in te voeren.

Zoals reeds is opgemerkt, zijn de grootste inhoudelijke verschillen tussen de bepalingen van de herziene richtlijn hernieuwbare energie en de verordening die welke zijn vervat in artikel 3, lid 2, artikel 5, lid 1, en artikel 6 van de verordening van de Raad. Uit de feedback van de lidstaten en belanghebbenden komt naar voren dat deze bepalingen lijken te leiden tot een substantiële versnelling van de vergunningverlening voor hernieuwbare-energie- en daarmee samenhangende netwerkprojecten in de lidstaten die deze bepalingen hebben toegepast. Het is daarom passend om deze specifieke bepalingen op een gerichte manier te verlengen. Gezien de uitdagingen bij de praktische toepassing van artikel 3 waarop sommige lidstaten hebben gewezen, kunnen aanvullende maatregelen gerechtvaardigd zijn om de voordelen van deze verlengde bepaling ten volle te benutten.

De verlenging van artikel 3, lid 2, artikel 5, lid 1, en artikel 6 van de verordening van de Raad vereist de verlenging van artikel 1, waarin het onderwerp en het toepassingsgebied van de verordening worden omschreven, en van artikel 2, lid 1, waarin het in artikel 3, lid 2, gebruikte begrip “vergunningprocedure” wordt gedefinieerd.

De Commissie stelt daarom voor om artikel 1, artikel 2, lid 1, artikel 3, lid 2, artikel 5, lid 1, en artikel 6 van de verordening van de Raad te verlengen, met inbegrip van, waar passend, gerichte wijzigingen van deze bepalingen.