

Handreiking voor gemeenten en provincies EU-Noodverordening hernieuwbare energie

Versie 27 april 2023



Inhoudsopgave

VOORAF	3
INLEIDING	3
ARTIKEL 1 ONDERWERP EN TOEPASSINGSGEBIED	5
NIEUWE AANVRAGEN	5
LOPENDE PROCEDURES	5
ARTIKEL 2 DEFINITIES	6
ARTIKEL 3 HOGER OPENBAAR BELANG	6
BESCHERMING SPECIALE BESCHERMINGSZONES VOGELRICHTLIJN EN HABITATRICHTLIJN (NATURA 200)	6
BESCHERMING SOORTEN VOGELRICHTLIJN EN HABITATRICHTLIJN	7
KADERRICHTLIJN WATER	7
ARTIKEL 4 ZONNE-ENERGIE	8
EERSTE LID	8
TWEDE LID	9
DERDE LID	11
VIERDE LID	13
VIJFDE LID	13
ARTIKEL 5 REPOWERING VAN INSTALLATIES VOOR DE PRODUCTIE VAN ENERGIE UIT HERNIEUWBARE BRONNEN	13
EERSTE LID	13
TWEDE LID	14
DERDE LID	14
VIERDE LID	14
VIJFDE LID	14
ARTIKEL 6 VERSNELLING VERGUNNINGPROCEDURE	14
ARTIKEL 7 SNELLERE INZET VAN WARMTEPOMPEN	15
EERSTE LID	15
TWEDE LID	16
DERDE LID	16
VIERDE LID	16
ARTIKEL 8, TERMIJNEN	16
ARTIKEL 9, EVALUATIE	17
ARTIKEL 10, INWERKINGTREDING	17

Vooraf

Eind vorig jaar is de “EU Verordening tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen” van kracht geworden.

Het gaat om een Noodverordening. De Noodverordening is gericht op het versnellen en vereenvoudigen van vergunningsprocedures voor het opwekken van hernieuwbare energie en de bijbehorende versterking van energienetten. De Noodverordening is van toepassing op projecten voor hernieuwbare energie waarvoor een vergunning is vereist. De verordening bevat termijnen voor vergunningsprocedures voor:

- installatie van zonnepanelen, zonneboilers en energieopslagfaciliteiten;
- repowering van bestaande duurzame energieprojecten;
- aanleg van warmtepompen (inclusief bodemwarmtesystemen);
- eventuele energie-infrastructuur die nodig is om deze projecten te kunnen aansluiten.

De Noodverordening is via een speedprocedure, dus snel, tot stand gekomen. In deze handreiking zetten we op een rij wat de verordening voor gemeenten en provincies in Nederland betekent.

De handreiking is opgesteld door IPO, VNG, Kenniscentrum Europa Decentraal en NP RES, met inbreng van het ministerie van EZK, BZK en OCW. Dit betreft een eerste versie van de handreiking (zie ook ‘inleiding’).

In deze handreiking wordt, na een algemene inleiding, per artikel een uitleg naar de Nederlandse context gegeven. Er zijn echter nog onzekerheden. Op een aantal punten is dan ook nog niet alles helemaal uitgekristalliseerd – dat zal deels ook pas werkenderwijs lukken. Het kan dus zijn dat de uitleg op een later moment moet worden bijgesteld, op basis van gewijzigd of voortschrijdend inzicht. Aan deze handreiking kunnen dan ook geen rechten worden ontleend. Aanpassingen en actualisering van deze handreiking worden via de website van NP RES gepubliceerd.

Inleiding

Op 30 december 2022 trad de tijdelijke EU-Noodverordening hernieuwbare energie in werking voor alle lidstaten van de Europese Unie. Je kunt de Nederlandse vertaling van de Noodverordening [hier](#) bekijken.

De Noodverordening geldt in beginsel voor 18 maanden. Dat is tot en met 30 juni 2024. Deze termijn kan, na evaluatie van de verordening, worden verlengd.

De verordening is niet op alle punten duidelijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gebruikte begrippen. Ook zijn geen begeleidende documenten, zoals *guidelines* opgesteld, die behulpzaam hadden kunnen zijn bij de uitleg van de verordening. Ierland heeft hier in een verklaring ook op gewezen. In die verklaring gaat Ierland specifiek in op onduidelijkheden over de verhouding van de verordening met de Habitatrichtlijn en andere Europese milieuriichtlijnen.¹ Dat maakt dat de Noodverordening niet op alle onderdelen eenvoudig valt te interpreteren.

Zoals de titel al zegt, gaat het om een verordening. Dat betekent dat bevoegd gezag instanties de bepalingen die directe werking hebben, meteen vanaf de inwerkingtreding moeten toepassen. Dat is

¹https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:CM_5902_2022_INIT&from=EN.

anders dan bij een Europese richtlijn: die moet eerst worden omgezet in nationaal recht. Daarvan is bij een verordening geen sprake, en daar mag zelfs geen sprake van zijn. Wel is het zo dat in enkele bepalingen van de verordening (discretionaire) bevoegdheden voor de lidstaten zijn opgenomen. In de tekst zijn die herkenbaar, omdat er dan staat 'lidstaten kunnen'. De vraag doet zich voor of deze bepalingen rechtstreeks kunnen worden toegepast, of dat het Rijk hier eerst regels over moet stellen. Dat wordt per bepaling bekeken.

Niet alle bepalingen hebben in de Nederlandse situatie overigens impact op de praktische uitvoering van deze projecten in gemeenten en provincies. Dat wordt dan in voorliggende handreiking aangegeven. Ook zijn er zaken waarover nog geen duidelijkheid bestaat. We hebben dat aangegeven in de handreiking en we proberen dat zo snel mogelijk uit te zoeken. De handreiking wordt daarmee geactualiseerd.

Hieronder volgt een toelichting per artikel.

Artikel 1 Onderwerp en toepassingsgebied

Het doel van de Noodverordening is het versnellen van vergunningprocedures voor hernieuwbare energieprojecten, waaronder de hernieuwbare energietoepassingen die in artikel 4 (zonne-energie), artikel 5 (repowering van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen) en artikel 7 (warmtepompen) zijn benoemd.

In dit artikel wordt de reikwijdte van de verordening vastgelegd. De verordening bevat tijdelijke noodregels om de vergunningsprocedure die van toepassing is op de productie van energie uit hernieuwbare energiebronnen te versnellen. De verordening is van toepassing op vergunningaanvragen die na 30 december 2022 zijn ingediend.

Nieuwe aanvragen

De verordening is gedurende de looptijd (tot 18 maanden na 30 december 2022, dus tot en met 30 juni 2024) van kracht op vergunningsprocedures voor bepaalde projecten voor hernieuwbare energie met een aanvangsdatum binnen de looptijd van de verordening. Het gaat om projecten bedoeld in artikel 4, 5 en 7 van de Noodverordening.

Lopende procedures

Lidstaten mógen de verordening ook toepassen op lopende vergunningsprocedures, als dat sneller is en bestaande rechten van belanghebbenden worden gerespecteerd.

Wanneer is er sprake van een lopende vergunningsprocedure? Dat is het geval als een (volledige) aanvraag voor een omgevingsvergunning vóór het van kracht worden van de Noodverordening is ingediend. Voor de duidelijkheid; de aanvraag wordt op basis van de bestaande procedure in het nationale recht (regulier dan wel uitgebreid) afgehandeld waarbij de afwijkende bepalingen over bijvoorbeeld termijnen uit deze verordening worden toegepast. Ook wat betreft de rechtsbeschermingsmogelijkheden, waarover de verordening niets regelt, is het nationale recht van toepassing.

Lidstaten mógen de verordening toepassen op deze lopende vergunningsprocedures, maar dat hoeft niet. De verordening laat hier ruimte aan de lidstaten. De lidstaten dienen, als ze gebruik maken van deze bevoegdheid, te bepalen welke onderdelen uit de verordening ook van toepassing zijn op lopende vergunningprocedures. Daarover moeten dan beleidskeuzes worden gemaakt door de centrale overheid. Ook is vaststelling van nationaal recht nodig om te zorgen voor een uniforme toepassing in de nationale rechtsorde. In Duitsland heeft de wetgever er bijvoorbeeld voor gekozen om toepassing van artikel 6 op lopende aanvragen mogelijk te maken als de initiatiefnemer daartoe een verzoek doet.² Een bevoegd gezag-instantie kan dus niet, met een rechtstreeks beroep op de derde volzin van artikel 1 van de verordening, afwijken van nationaalrechtelijke bepalingen. Voor zover gewenst, kunnen bevoegd gezag-instanties, binnen de wettelijk voorgeschreven bestaande procedure, een vergunning uiteraard wel sneller afhandelen. In Nederland heeft de nationale overheid (vooralsnog) géén beleidskeuze gemaakt (en dus ook geen regels gesteld) over deze bepaling. Gemeenten en provincies kunnen niet zelf bepalen dat de verordening ook van toepassing is op aanvragen die al in procedure waren op het moment dat de verordening in werking trad (december 2022). In Nederland is de verordening daarom niet van toepassing op aanvragen die al voor inwerkingtreding van de verordening waren ingediend.

² <https://dserver.bundestag.de/btd/20/058/2005830.pdf>

Artikel 2 Definities

Voor de definities verwijst de verordening naar de definities die de Richtlijn hernieuwbare energie ((EU) 2018/2001) gebruikt. Voor zover een begrip niet expliciet in de verordening staat gedefinieerd, moet je daarvoor dus die richtlijn raadplegen. De verordening zelf geeft definities van de begrippen ‘vergunningsprocedure’ en ‘apparatuur voor zonne-energie’.

Dit artikel bevat de definities voor de begrippen ‘vergunningsprocedure’ en ‘apparatuur voor zonne-energie’.

Daaruit valt af te leiden dat het begrip ‘vergunningsprocedure’ ruim opgevat moet worden. Het omvat alle relevante vergunningen voor de bouw, de repowering en de exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen. En dat met inbegrip van warmtepompen, en op dezelfde locatie gelegen energieopslagfaciliteiten. Verder valt onder het begrip ‘vergunningsprocedure’ ook de benodigde infrastructuur voor de aansluiting op het net. Het gaat hier dus ook om kabels, leidingen en trafo's, onderstations en andere diepe netinvesteringen die op grotere afstand nodig zijn om nieuwe projecten ook echt te kunnen laten werken. Onder het begrip vergunningsprocedure vallen ook vergunningen voor aansluiting op het net en eventuele milieueffectrapportages.

De hier bedoelde vergunningsprocedure start op het moment dat het bevoegd gezag de volledige aanvraag heeft bevestigd. Dat betekent dat het enkel indienen van een (onvolledige) aanvraag niet als start van de vergunningsprocedure wordt aangemerkt. Op het moment dat het definitieve besluit is bekendgemaakt, is de vergunningsprocedure als bedoeld in de verordening afgerond. Procedures voor bezwaar en beroep vallen niet onder de vergunningsprocedure.

Artikel 3 Hoger openbaar belang

Dit heeft tot gevolg dat voor deze projecten een lichtere beoordeling kan gelden voor wat betreft de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (art. 3). Ook mag, onder strikte voorwaarden, inbreuk worden gemaakt op de belangen die deze richtlijnen beogen te beschermen.

Bescherming speciale beschermingszones Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (Natura 200)

Op grond van de Habitatrichtlijn mogen projecten die een significant gevolg voor een Natura-2000-gebied kunnen hebben, alleen worden toegestaan na een verplichte passende beoordeling. Dit wordt geregeld in artikel 6, lid 3 van die richtlijn. Uit de genoemde beoordeling moet zekerheid zijn verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn regelt dat projecten van een groot openbaar belang toch kunnen worden toegestaan, ook als uit de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid is verkregen over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken. Daarbij blijft de eis dat er geen reëel alternatief mag zijn, volledig overeind. Dat geldt ook voor de eis dat adequate natuurcompensatie moet zijn verzekerd. De Noodverordening bepaalt in artikel 3 dat hernieuwbare

Dit artikel bepaalt dat de planning, bouw en exploitatie van installaties voor hernieuwbare energie, inclusief de aansluiting ervan op het net en opslagvoorzieningen, worden geacht van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en openbare veiligheid te dienen. De lidstaten – inclusief de decentrale overheden – zorgen ervoor dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur.

energieprojecten worden geacht van hoger openbaar belang te zijn en de belangen van volksgezondheid en openbare veiligheid te dienen.

Door artikel 3 van de Noodverordening is het aantonen van het openbaar belang bij het doorlopen van de ADC-toets³ eenvoudiger. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, geldt normaliter bovendien dat advies van de Commissie m.e.r. nodig is bij de ADC-procedure. Dat geldt echter niet als er sprake is van belangen van volksgezondheid en openbare veiligheid. Ook dat maakt toepassing van het ADC-spoor eenvoudiger.

Bescherming soorten Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Artikel 9, lid 1 van de Vogelrichtlijn geeft mogelijkheden tot afwijking van artikel 5 tot en met 8 van diezelfde Richtlijn. Deze artikelen verplichten de lidstaten onder andere om het doden of storen van bepaalde beschermde wilde vogelsoorten te verbieden. Sub a staat afwijkingen toe in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Door de Noodverordening vallen installaties voor hernieuwbare energie hieronder. Vergelijkbare regels gelden op grond van de artikelen 12 en 16 van de Habitatrichtlijn, voor onder die richtlijn strikt beschermde soorten (genoemd in bijlage IV bij de richtlijn), met dien verstande dat daar een afwijking niet alleen mogelijk is in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, maar ook om andere dwingende redenen van groot openbaar belang. Al deze belangen worden in artikel 3 van de Noodverordening genoemd.

Voor beide richtlijnen geldt dat een uitzondering op de verbodsbepalingen alleen kan worden toegestaan, als er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Die eis blijft overeind. Dat betekent dat in het individuele geval alternatieven moeten zijn afgewogen. Bijvoorbeeld de vraag of een windmolen op deze plek nodig is, of dat op een andere manier of een andere plek CO₂-vrije energie kan worden opgewekt. Dat geldt ook voor de eis dat de uitzondering niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het streven tot behoud of herstel van de populaties van de betrokken habitatrichtlijnsoort in een gunstige staat van instandhouding.

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water draagt lidstaten op om verslechtering van de kwaliteit van oppervlaktewater te voorkomen. Doordat de Noodverordening hernieuwbare energie aanwijst als een hoger openbaar belang, is het een 'reden van openbaar belang' in de zin van artikel 4 lid 7 van de Kaderrichtlijn Water. Hierdoor mag een installatie voor hernieuwbare energie dus leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van oppervlaktewater, zonder dat dit de Kaderrichtlijn Water schendt. Dit geldt alleen als wél aan de andere voorwaarden van artikel 4 lid 7 is voldaan. De lidstaten kunnen de toepassing van deze bepalingen beperken. Het is denkbaar dat dat wordt toegepast op de beoordeling van zon op water met het oog op de waterkwaliteit.

³ De ADC-toets is de laatste stap die doorlopen kan worden nadat uit een passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten op de Natura 2000 gebieden niet (volledig) uitgesloten kunnen worden. De ADC-toets heeft een streng toetsingskader dat in de Wet Natuurbescherming (art 2.8, vierde lid) is opgenomen. De 3 voorwaarden waaraan een project moet voldoen, zijn dat:

A: er geen alternatieven zijn,

D: sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang,

C: de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Artikel 4 Zonne-energie

Deze bepaling is vanzelfsprekend niet aan de orde als er geen sprake is van een vergunningplicht. In veel gevallen is voor zonnepanelen op daken in Nederland geen vergunning nodig. Maar dit artikel geldt breder dan alleen voor zonnepanelen op daken.

Eerste lid

Het eerste lid schrijft de volgende beslistermijn voor de vergunningsprocedure voor:

- De vergunningsprocedure voor zonne-energie toepassingen (zonnepanelen, zonneboilers en energieopslagfaciliteiten) mag niet langer duren dan drie maanden. De procedure start op het moment dat er een volledige aanvraag is ingediend en eindigt wanneer het besluit is bekendgemaakt (zie de toelichting op artikel 2).
- Er is een vrijstelling van de verplichting tot het uitvoeren van milieueffectbeoordelingen.

Dit artikel gaat over versnelling van vergunningsprocedures voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie. De verordening legt vast dat de vergunningprocedure daarvoor maximaal drie maanden bedraagt. Voor installaties met een maximumvermogen van 50 kW geldt een kortere termijn (een maand) en een vergunning van rechtswege als het bevoegd gezag niet binnen die maand heeft geantwoord.

Op welke installaties is deze bepaling van toepassing? In het eerste lid staat, op de: 'installatie van apparatuur voor zonne-energie en op dezelfde locatie gelegen energieopslagfaciliteiten, met inbegrip van in gebouwen geïntegreerde zonne-energie-installaties en daken met zonne-energieapparatuur, in bestaande of toekomstige kunstmatige constructies, met uitzondering van oppervlakken van kunstmatige wateren, mits het primaire doel van dergelijke constructies niet de productie van zonne-energie is. In de preambule (onderdeel 10 en 11) staat wat de achterliggende gedachte is van deze bepaling.

Deze bepaling is dus van toepassing als:

- er sprake is van zonne-energie toepassingen en (eventueel) op *dezelfde locatie gelegen* energieopslagfaciliteiten (zoals thuisbatterijen);
- deze installaties worden geplaatst op en in bestaande en nieuwe gebouwen of kunstmatige constructies; en
- het gaat om installaties op constructies die niet voor zonne-energieproductie zijn opgericht.

Hieruit kunnen we dan vooralsnog het volgende concluderen:

- Dit artikel geldt in ieder geval voor zonnepanelen voor elektriciteit, zonneboilers voor warm water, thuisbatterijen en warmwateropslag. Hiervoor is meestal geen omgevingsvergunning nodig, maar in sommige gevallen wel. Denk aan zonnepanelen op sommige daken van monumenten en gebouwen in beschermde stads- en dorpsgezichten. Of aan situaties waarbij niet aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen wordt voldaan. Het kan ook gaan om zonnepanelen op andere kunstmatige constructies. Denk aan de aanleg op overdekte parkeerplaatsen en op constructies die een ander doel hebben dan energieproductie, bijvoorbeeld een dijk.

Deze conclusies gelden alleen als het hoofddoel van de constructies waarop ze bevestigd worden, niet de productie van zonne-energie is. Voor het aanleggen van een zuiver zonnepanelenpark (op de grond of op stellingen) geldt het eerste lid van artikel 4 dus niet.

Dat kan ook (indirect) worden opgemaakt uit onderdeel 10 van de preambule. Daar wordt voor artikel 4, eerste lid, een onderscheid gemaakt tussen installaties voor zonne-energie op kunstmatige constructies en installatie daarvan op de grond. Met name de installatie op kunstmatige constructies wordt aangemerkt als een relatief snelle en eenvoudige manier om de actuele energiecrisis met een versnelde vergunningprocedure tegen te gaan.

Ook drijvende zonne-energie-installaties op wateroppervlakken vallen niet onder artikel 4, eerste lid van de Noodverordening. Dat betekent dat op grond van deze Noodverordening voor zon op water geen maximale beslistermijn voor de vergunningprocedure geldt.

De termijnen van de verordening gaan - vanwege hun rechtstreekse werking - voor op nationale beslistermijnen. Bevoegd gezag instanties moeten dus binnen de termijn van drie maanden beslissen. Mocht de termijn van drie maanden worden overschreden, dan ontstaat er geen vergunning van rechtswege. Het overschrijden van de termijn van drie maanden kan er wel toe leiden dat het bevoegd gezag na een ingebrekestelling gehouden is dwangsommen te betalen, in beroep ter verantwoording kan worden geroepen wegens niet tijdig beslissen, of aansprakelijk gesteld kan worden als aangetoond wordt dat door het overschrijden van de termijn schade is geleden.

Tweede lid

De lidstaten kunnen bepaalde gebieden of constructies uitsluiten in verband met bescherming van cultureel of historisch erfgoed of van nationale defensiebelangen of veiligheid.

Doorgaans is het college van B&W bevoegd te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het wijzigen van beschermde monumenten of het bouwen (het wijzigen van een bouwwerk) in een beschermd stads- of dorpsgezicht.⁴ Een dergelijke omgevingsvergunning kan vereist zijn voor het plaatsen van zonnepanelen of het installeren van een warmtepomp. De vraag die zich voordoet, is of de bepalingen artikel 4, tweede lid, en artikel 7, derde lid, in deze vergunningsprocedures rechtstreeks kunnen worden toegepast door B&W.

Artikel 4, tweede lid, en overigens ook artikel 7, derde lid, bieden de bevoegdheid om bepaalde gebieden, constructies (objecten) of structuren uit te sluiten van de beslistermijnen voor vergunningprocedures om o.a. redenen die verband houden met de bescherming van cultureel of historisch erfgoed.

In Nederland zijn gebieden, constructies (bouwwerken/gebouwen) en structuren aangewezen die cultuurhistorische waarden hebben en om die reden beschermd worden. Dat zijn namelijk de beschermde stads- en dorpsgezichten (en beschermde cultuurlandschappen), de rijksmonumenten, de provinciale en gemeentelijke monumenten (en de beeldbepalende/karakteristieke panden).⁵ Vanwege de cultuurhistorische waarden gelden daarvoor vergunningplichten op grond van de Wabo en straks op grond van de Omgevingswet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vergunningplicht voor bouwen (onder de Omgevingswet gesplitst in technisch bouwen en ruimtelijk

⁴ Uit het eerste lid van art. 2.4 van de Wabo volgt de hoofdregel dat B&W van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd is om op de aanvraag te beslissen. Op deze hoofdregel bestaat een aantal uitzonderingen, die in het tweede tot en met het vijfde lid van art. 2.4 Wabo zijn opgenomen. Is één van de uitzonderingen van toepassing, dan zijn gedeputeerde staten of is een minister het bevoegd gezag.

⁵ N.B. In niet-rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten, in beschermd cultuurlandschappen en op beeldbepalende/karakteristieke panden zijn zonnepanelen en zonneboilers in beginsel vergunningvrij (art. 2 onder 6 Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht en na 1-1-2024 artikel 2.29 onder d Bbl), maar bij afwijking van de daarvoor geldende voorwaarden (wijze van plaatsing, hellingshoek e.d.) zijn ze ook vergunningplichtig.

bouwen) en de vergunningplicht voor het wijzigen van een beschermd monument.

Het lijkt logisch om beschermd cultureel erfgoed⁶ te beschouwen als de bepaalde gebieden, constructies of structuren in de zin van de Noodverordening. Deze uitleg strookt met het doel van deze bepalingen en vormt geen belemmering voor een goede toepassing ervan. Aansluiten bij het bestaande stelsel zorgt juist voor een goede uitvoering van deze mogelijkheid.

Ook is duidelijk wie bevoegd is te beslissen op een vergunningaanvraag. Doorgaans is dat voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning het college van B&W.

Daarnaast is duidelijk wat het toepassen van de bevoegdheid betekent, namelijk dat de in artikel 4, eerste lid, en artikel 7 voorgeschreven termijnen voor het beslissen op de aanvraag niet van toepassing zijn op vergunningsprocedures voor het wijzigen van een beschermd monument of beeldbepalend/karakteristiek pand of het bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht of beschermd cultuurlandschap, voor zover daarvoor een omgevingsvergunning is vereist.⁷

Onze conclusie is dat de bestaande vergunningstelsels op grond van de Wabo en straks de Omgevingswet met betrekking tot beschermd cultureel erfgoed kunnen dienen als invulling van de beschermingsmogelijkheden van artikel 4, tweede lid, en artikel 7, derde lid, van de Noodverordening. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning kan generiek of in concrete gevallen toepassing geven aan de artikelen 4, tweede lid en 7, derde lid, van de Noodverordening door gebieden, constructies of structuren uit te sluiten van de beslistermijnen van de artikel 4, eerste lid, en artikel 7. Voor de uitvoering van deze bepalingen is dus geen vaststelling van nieuw nationaal recht vereist.

Voor de toepassing van artikel 4 is voorts van belang dat het derde lid voor alle aanvragen voor een installatie van zonne-energie van maximaal 50kW⁸ een vergunningverlening van rechtswege introduceert, in gevallen dat niet binnen een maand is geantwoord nadat een complete of aangevulde aanvraag is ingediend. Artikel 4, tweede lid, heeft geen betrekking op dit derde lid. Het bevoegd gezag kan deze van rechtswege verlening van de vergunning voorkomen door binnen een maand na indiening van de complete aanvraag of genoegzame aanvulling van een incomplete aanvraag een besluit te nemen (vergunning verlenen of weigeren) of aan te geven dat de beslistermijn wordt verlengd.⁹ Een ontvangstbevestiging geldt naar onze inschatting niet als antwoord in de zin van artikel 4, derde lid, Noodverordening (zie de toelichting bij het derde lid voor meer context bij het begrip 'antwoord').

Samengevat kan het bevoegd gezag dus:

1. gebruik maken van de discretionaire bevoegdheden uit artikel 4, tweede lid, en artikel 7, derde lid, en in afwijking van de termijnen in artikel 4, eerste lid of artikel 7 dergelijke aanvragen afhandelen via de reguliere procedure of uitgebreide voorbereidingsprocedure; of

⁶ Cultureel erfgoed beschermd op grond van de Erfgoedwet, Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan), gemeentelijke of provinciale verordeningen, in samenhang met de Wabo, of (na 1-1-2024) de Omgevingswet.

⁷ Toepassing van de bevoegdheden zal niet aan de orde zijn als de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing is (8 weken) en er geen gebruik wordt gemaakt van de volledige verlengingsmogelijkheid (met 6 weken) en de in de Noodverordening voorgeschreven termijn 3 maanden is.

⁸ Het gaat in het derde lid, anders dan in het eerste lid, niet alleen over zonne-energietoepassingen op gebouwen en constructies, maar om alle zonne-energietoepassingen, dus ook om toepassingen op grond of op water.

⁹ O.g.v. art. 3.9 Wabo of 4:15 Awb.

2. geen gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid en de kortere beslistermijnen uit de verordening volgen bij dergelijke aanvragen.

Bij aanvragen met een maximumvermogen van 50 kW¹⁰, moet het bevoegd gezag binnen een maand na ontvangst van de ontvangst van een volledige aanvraag antwoorden. Als dat niet lukt is de vergunning van rechtswege verleend. Een van rechtswege verleende vergunning moet door het bevoegd gezag op de voorgeschreven wijze bekend worden gemaakt.

Derde lid

Vergunningen voor installaties van apparatuur voor zonne-energie worden van rechtswege verleend als het bevoegd gezag een maand na bevestiging van ontvangst van de volledige aanvraag nog niet heeft geantwoord. Het gaat om installaties met een maximum vermogen van 50 kW. Hieronder vallen ook zelfverbruikers van hernieuwbare energie.

Omdat voor de toepasselijkheid van het derde lid van artikel 4 wordt uitgegaan van een maximum vermogen is het van belang dat bij de indiening van de aanvraag van de vergunning door het bevoegd gezag informatie wordt opgevraagd bij de indiener van de aanvraag over de capaciteit van de installatie.

De reikwijdte van de situaties waarop het derde lid van artikel 4 van toepassing is, is anders afgebakend dan bij het eerste lid. Het gaat in deze bepaling om 'installaties van apparatuur voor zonne-energie'. Daar staat geen verdere specificering bij, zoals in het eerste lid. Dat betekent (ook in samenhang met onderdeel 12 in de preambule), dat deze bepaling niet alleen van toepassing is op zonnepanelen op bestaande en toekomstige kunstmatige constructies, zoals daken. In deze bepaling staat ook dat het kan gaan om installaties voor zelfverbruik en op constructies die voor zonne-energieproductie zijn opgericht. Kortom: artikel 4, lid 3 geldt voor de installatie van alle apparatuur voor zonne-energie, onafhankelijk van waar ze worden geplaatst. Er is wel een bovengrens gesteld van 50 kW. Dat kan bijvoorbeeld een zonneveldje zijn van ongeveer 125 panelen (uitgaande van Wp).

De Noodverordening is, als het gaat om vergunningverlening voor apparatuur voor zonne-energie met een maximum vermogen van 50 kW, vanzelfsprekend alleen van toepassing als er een vergunningplicht geldt. Voor zonnepanelen op daken geldt dat in Nederland alleen bij zonnepanelen op daken van een beschermd monument of van een gebouw in een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. Voor zonnepanelen in andere situaties, bijvoorbeeld een veld met panelen met een maximum vermogen van 50 kW, geldt doorgaans wel een vergunningplicht. Dit geldt ook als niet aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen uit het Besluit omgevingsrecht of na 1-1-2024 het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt voldaan.

Voor de installatie van zonnepanelen met een maximum vermogen van 50 kW moet het bevoegd gezag een maand na de bevestiging van de ontvangst van de volledige aanvraag hebben geantwoord. Is dat niet gebeurd, dan is het rechtsgevolg dat de vergunning van rechtswege is verleend. Er is geen heldere informatie beschikbaar op basis waarvan we met zekerheid kunnen aangegeven wat de zinsnede 'nog niet hebben geantwoord' precies betekent. Het is de vraag hoe dit kan worden uitgelegd in de Nederlandse situatie. Ons inziens geldt in elk geval dat hier een automatische ontvangstbevestiging niet volstaat, maar dat een volledig besluit niet vereist is. Dit volgt uit het gebruik van het woord 'antwoorden'.

¹⁰ Aanvragen als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Noodverordening.

De term 'antwoorden' wordt op andere plekken niet gebruikt. Zo heeft de Verordening het in artikel 1, laatste zin en artikel 2 lid 1 sub b over een 'definitief besluit' (niet over een antwoord). Verder wordt steeds het woord 'besluit' gebruikt als het gaat om een inhoudelijke beslissing op de vergunningsaanvraag. Artikel 2, eerste lid, sub b noemt verder dat de vergunningsprocedure begint met een ontvangstbevestiging van de volledige aanvraag en eindigt met een definitief besluit. Het woord 'antwoorden' komt daarentegen behalve artikel 4 lid 3 nergens in het operationele deel van de Noodverordening voor. Hieruit valt op te maken dat hiermee wat anders bedoeld wordt dan een ontvangstbevestiging dan wel een definitief besluit, omdat in dat geval die termen gebruikt zouden zijn, net zoals op andere plekken in de Verordening.

Daarnaast blijkt dat in de andere taalversies van de Noodverordening in plaats van 'antwoorden' woorden gebruikt worden zoals 'reply' (EN), 'réponse' (FR), 'respuesta' (ES) en 'Antwort' (DE), terwijl in deze versies in artikel 2, eerste lid, sub b respectievelijk 'final decision', 'décision finale', 'decision definitiva' en 'endgültigen Entscheidung' gebruiken. Ook hier bestaat dus een verschil in termen waarbij de eerstgenoemde reeks termen uitsluitend slaat op een reactie terwijl de tweede reeks slaat op een echte beslissing. Op basis hiervan concluderen wij dat in dit geval een antwoord dat nog geen besluit vormt volstaat.

Om bovenstaande redenen kan de zinsnede 'nog niet hebben geantwoord' ons inziens breder worden uitgelegd dan enkel de beslissing dat de aangevraagde vergunning wordt verleend of wordt geweigerd. Ook het verlengen van de beslistermijn, bijvoorbeeld op basis van artikel 4:14 Awb of artikel 3.9 Wabo, kan naar onze mening worden beschouwd als 'hebben geantwoord' in de zin van artikel 4, derde lid, van de verordening.

Het versturen van een (automatische) ontvangstbevestiging na een ingediende aanvraag kan ons inziens niet worden gezien als 'hebben geantwoord' in de zin van artikel 4, derde lid. In artikel 2 van de verordening is immers bepaald dat de 'vergunningsprocedure' pas aanvangt na de bevestiging van de volledige aanvraag door het bevoegd gezag.

Een voorbeeld van een antwoord dat geen inhoudelijk besluit zou zijn zou een vormvrije reactie zijn waarin aangegeven wordt dat er al dan niet verwacht wordt om de aangevraagde vergunning te verlenen, bijvoorbeeld onder vermelding dat die communicatie zelf niet het definitieve besluit vormt.

We kunnen niet met zekerheid zeggen of daarmee wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4, lid 3. De Noodverordening noch de ontstaansgeschiedenis geven daar duidelijkheid over.

Ook wordt opgemerkt dat de (discretionaire) bevoegdheid die is opgenomen in het tweede lid van artikel 4, niet geldt voor zonne-energietoepassingen met een maximum vermogen van 50 kW die onder het derde lid vallen. Het tweede lid van artikel 4 biedt alleen een bevoegdheid om bepaalde gebieden of constructies uit te sluiten van de bepalingen van het eerste lid van artikel 4.

Er is overigens wel een voorwaarde verbonden aan de vergunning van rechtswege op grond van artikel 4, derde lid, van de Noodverordening. Als duidelijk is dat 'het vermogen van de apparatuur voor zonne-energie het bestaande vermogen van de aansluiting op het distributienet overschrijdt', dan ontstaat er geen vergunning van rechtswege. Dat is het geval als er problemen kunnen ontstaan met de veiligheid, stabiliteit en betrouwbaarheid van het net. Over de vraag of dit zich voordoet is afstemming tussen het bevoegd gezag en de netbeheerder nodig.

Vierde lid

Wanneer toepassing van het derde lid leidt tot aanzienlijke administratieve lasten of beperkingen voor de exploitatie van het elektriciteitsnet (ook hiervoor is afstemming met de netbeheerder nodig), kunnen lidstaten een lagere drempel toepassen. Die moet dan wel hoger blijven dan 10,8 kW.

Deze bepaling is in niet van toepassing, omdat in Nederland geen drempel is vastgesteld.

Vijfde lid

Besluiten moeten kenbaar worden gemaakt volgens de daarvoor geldende regels. Deze bepaling heeft geen invloed op de Nederlandse situatie, omdat dit al onderdeel uitmaakt van de wettelijk geregelde procedure.

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

Eerste lid

De vergunningsprocedure voor de repowering van projecten mag niet langer duren dan zes maanden. Dat is inclusief de vergunningen voor de upgrade van de installaties die nodig is voor de aansluiting van de projecten op het net, in het geval dat de repowering tot een grotere capaciteit leidt. 'Repowering' is in de Richtlijn hernieuwbare energie gedefinieerd als: 'het vernieuwen van hernieuwbare energie producerende elektriciteitscentrales, met inbegrip van de volledige of gedeeltelijke vervanging van installaties of exploitatiesystemen en apparatuur, teneinde de capaciteit te vervangen of de efficiëntie of capaciteit van de installatie te verhogen'. Deze definitie is geldt ook voor de toepassing van de Noodverordening (zie de aanhef van artikel 2 van de Noodverordening).

Dit artikel bevat een maximale beslistermijn van zes maanden voor vergunningaanvragen voor de repowering van bestaande projecten voor het opwekken van hernieuwbare energie. Als de capaciteit met niet meer dan 15% wordt verhoogd geldt een kortere termijn van drie maanden. De milieueffectbeoordeling van repowering-projecten wordt beperkt tot een beoordeling van de mogelijke aanzienlijke gevolgen van de wijziging of uitbreiding. Daarbij wordt ook de uitbreiding van de netwerkinfrastructuur die nodig is om hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren betrokken.

Uit de preambule volgt dat in ieder geval bedoeld wordt op het vernieuwen en optimaliseren van zonne-energie-installaties en windparken. Uit de bovenstaande definitie blijkt dat het volledig vervangen van een installatie ook valt onder 'repowering'. De verordening is niet heel uitgesproken over de grenzen van het begrip 'vervangen'. Valt bijvoorbeeld het slopen en op een andere locatie 'vervangen' van een windmolen hier ook onder? In de preambule (onderdeel 13) worden drie voordelen van repowering genoemd, namelijk:

- er wordt gebruik gemaakt van een bestaande netaansluiting
- er is sprake van een grotere mate van maatschappelijke aanvaarding, en
- er is al kennis opgedaan over de milieueffecten.

Hieruit kunnen we afleiden dat het vervangen op een compleet andere locatie van een windmolen of zonneveld hier niet onder valt.

Tweede lid

Een vergunning voor aansluiting op het net moet binnen drie maanden worden verleend, wanneer de capaciteit van een installatie door de repowering met niet meer dan 15% toeneemt. Deze verplichting geldt niet als er sprake is van gerechtvaardigde veiligheidsoverwegingen of technische incompatibiliteit met de systeemonderdelen (ook hierover is afstemming tussen bevoegd gezag en netbeheerder nodig).

De termijnen uit het eerste en tweede lid gaan - vanwege hun rechtstreekse werking - voor op nationale beslistermijnen. Bevoegd gezag-instanties moeten dus binnen de voorgeschreven termijnen beslissen. Mochten deze termijnen worden overschreden, dan ontstaat er geen vergunning van rechtswege. Wel gelden dan de (mogelijke) gevolgen die in de toelichting bij artikel 4, eerste lid, zijn beschreven.

Derde lid

Het kan zijn dat er een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt voor de repowering van een hernieuwbare-energie-installatie of een daarmee verband houdende netwerkinfrastructuur (dit kan ook een onderstation zijn op grotere afstand van de productielocatie) om hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren. Een voorbeeld is het vervangen van windturbines op een windturbinepark door nieuwe, grotere en efficiëntere turbines. Het derde lid bepaalt dat de mer- of mer-beoordeling beperkt mag blijven tot een beoordeling van de aanzienlijke gevolgen van de wijziging of uitbreiding ten opzichte van het oorspronkelijke project.

Vierde lid

Als de repowering van zonne-energie-installaties geen extra ruimte inneemt en de milieuvoorschriften die gelden voor de oorspronkelijke installatie, worden nageleefd, is het project vrijgesteld van de m.e.r.-(beoordelings)plicht.

Vijfde lid

Besluiten moeten kenbaar worden gemaakt volgens de daarvoor geldende regels. In de Nederlandse situatie heeft deze bepaling geen invloed, omdat deze verplichting al voortvloeit uit ons nationaal recht.

Artikel 6 versnelling vergunningprocedure

Artikel 6 biedt beoordelingsruimte, namelijk of gebruik gemaakt wordt van de vrijstellingsmogelijkheid die deze bepaling biedt van bepaalde EU-verplichtingen uit de mer-, vogel- en habitatrichtlijn. De betreffende EU-richtlijnen zijn in nationaal recht omgezet. Voor die omzetting is de centrale overheid verantwoordelijk. In het verlengde daarvan ligt het operationaliseren van een nieuwe vrijstellingsmogelijkheid, waaronder het aanwijzen van de bestuursorganen die deze kunnen gebruiken, ook bij de centrale overheid. Zo'n uitvoeringsmaatregel, die moet voldoen aan de EU-rechtelijke randvoorwaarden (passend binnen verordening en evenredig, zie o.a. arrest [C-541/16](#)), is nodig om de toepassing ervan in Nederland te verduidelijken, mede gelet op het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid.

Dit artikel heeft geen betekenis voor de uitvoeringspraktijk in Nederland. Voor toepassing van artikel 6 is namelijk eerst een nationale uitvoeringsmaatregel nodig. Die uitvoeringsmaatregel is er niet.

Artikel 7 snellere inzet van warmtepompen

Eerste lid

In het eerste lid van artikel 7 staat dat een vergunningsprocedure voor de installatie van warmtepompen met een elektrisch vermogen onder 50 MW maximaal één maand duurt. Als het gaat om grondwarmtepompen is die termijn maximaal drie maanden.

Dit artikel bevat een maximale beslistermijn van één maand voor warmtepompen met een elektrisch vermogen onder 50 MW. Voor grondwaterpompen geldt een beslistermijn van maximaal drie maanden.

In beide gevallen geldt dat de vergunningsprocedure start op het moment dat het bevoegd gezag de volledige aanvraag bevestigt, en is afgerond op het moment dat het definitieve besluit bekend is gemaakt.

Voor de installatie van een warmtepomp (de buiteninstallatie) is niet altijd een omgevingsvergunning vereist. Soms is dat wel het geval. Bijvoorbeeld bij de installatie van een warmtepomp aan of op een monumentaal gebouw of gebouw in een beschermd stads- of dorpsgezicht. In dergelijke gevallen gelden de voorgeschreven termijnen uit het eerste lid.

NB: in de Engelstalige tekst staat 'up to 50 kW electrical capacity'. Dit zijn behoorlijk zware warmtepompen: vermogens van warmtepompen worden in Nederland vaak uitgedrukt in kW, maar dat gaat dan om energetisch vermogen, niet om elektrisch vermogen. Het energetisch vermogen ligt vaak een factor 2 tot 4 hoger (de CoP, oftewel Coëfficiënt of Performance) dan het elektrisch vermogen.

De Nederlandse wet- en regelgeving kent verschillende procedures voor open en gesloten bodemwarmtesystemen, en daarmee zijn ook verschillende termijnen van toepassing. Kijk voor meer informatie daarover op de website van Kenniscentrum Infomil:

- [Open systemen - Kenniscentrum InfoMil](#)
- [Is warmte/koudeopslag een vergunningplichtige activiteit? - Kenniscentrum InfoMil.](#)

Met de Omgevingswet gaat er voor bodemenergiesystemen het een en ander veranderen. Zie hiervoor de website van het [Informatiepunt Leefomgeving \(IPL\)](#). De termijnen die hier worden genoemd, worden voor de duur van de Noodverordening vervangen door de termijnen genoemd in artikel 7.

De termijn uit het eerste lid gaat - vanwege hun rechtstreekse werking - voor op nationale beslistermijnen. Bevoegd gezag instanties moeten dus in beginsel binnen deze termijn beslissen. Mocht deze termijn worden overschreden, dan ontstaat er *geen* vergunning van rechtswege. Wel gelden dan de (mogelijke) gevolgen die in de toelichting bij artikel 4, eerste lid, zijn beschreven, zoals de dwangsom bij niet tijdig beslissen, beroep tegen impliciete weigering, of procedure wegens geleden schade door niet tijdig beslissen.

Tweede lid

In het tweede lid van artikel 7 staat in welke gevallen het bevoegd gezag de vergunning moet verlenen en op welke gronden de vergunning mag worden geweigerd. Het gaat om de volgende gevallen:

- warmtepompen met een maximaal elektrisch vermogen van 12 kW, en
- warmtepompen met een maximaal elektrisch vermogen van 50 kW die zijn geïnstalleerd door een zelfverbruiker van hernieuwbare energie, op voorwaarde dat de capaciteit van de hernieuwbare-elektriciteitsopwekkingsinstallatie van de zelfverbruiker van hernieuwbare energie minstens 60 % van de capaciteit van de warmtepomp bedraagt.

De vergunningaanvraag mag dan alleen worden geweigerd als:

- er gerechtvaardigde veiligheidsoverwegingen zijn, of
- er verdere werkzaamheden nodig zijn voor netaansluitingen, of
- er sprake is van technische incompatibiliteit van de systeemonderdelen.

Ook hierover is afstemming tussen het bevoegd gezag en de netbeheerder nodig.

Derde lid

In het derde lid van artikel 7 staat dat lidstaten bepaalde gebieden of 'structuren' kunnen uitsluiten in verband met bescherming van cultureel en historisch erfgoed of vanwege nationale defensiebelangen of veiligheid. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 4, tweede lid, in deze handreiking.

Vierde lid

Besluiten moeten kenbaar worden gemaakt volgens de daarvoor geldende regels. Deze bepaling heeft geen invloed op de Nederlandse situatie, omdat dit al onderdeel uitmaakt van de wettelijk geregelde procedure.

Artikel 8, termijnen

Allereerst wordt de tijd voor het bouwen en aanleggen van de installaties, de netaansluitingen en de noodzakelijke netinfrastructuur buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast telt de tijd niet mee die nodig is voor de procedure om aan het net verbeteringen aan te brengen die nodig zijn voor de stabiliteit, betrouwbaarheid en veiligheid van het net.

Deze beide uitzonderingen hebben weinig invloed op de Nederlandse situatie. De bouw en aanleg zelf is immers al geen onderdeel van de vergunningsprocedure. Ook de procedure om verbeteringen aan te brengen aan het net is in de praktijk een andere dan de procedure rondom de installaties zelf (met verschillende aanvragers).

Deze bepaling bevat twee uitzonderingen op de maximale termijnen voor vergunningsprocedures die staan in de artikelen 4, 5 en 7. Door deze uitzonderingen worden bij de in die artikelen genoemde termijnen bepaalde perioden niet meegenomen.

Artikel 9, evaluatie

De evaluatie wordt uitgevoerd in het licht van de ontwikkeling van de voorzieningszekerheid en de energieprijzen, en de noodzaak om hernieuwbare energie sneller uit te rollen. Dit artikel is op dit moment niet relevant voor de praktische uitvoering van de regeling door gemeenten of provincies.

In dit artikel is vastgelegd dat de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2023 een evaluatie van de Noodverordening uitvoert.

Artikel 10, inwerkingtreding

In artikel 10 staat dat de verordening in werking treedt op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening trad op 30 december 2022 in werking. De Noodverordening geldt in beginsel voor 18 maanden. Dat is tot en met 30 juni 2024. Deze termijn kan, na evaluatie van de verordening, worden verlengd.

Dit artikel regelt de inwerkingtreding en looptijd. De verordening geldt van 30 december 2022 tot en met 30 juni 2024. Deze termijn kan, na evaluatie van de verordening, worden verlengd.