

Fiche 3: Net Zero Industry Act (netto-nul industrie verordening)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van een maatregelenkader ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van netto-nul-technologieproducten (*Net Zero Industry Act*)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 maart 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM(2023) 161

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0161>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde Meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel geeft invulling aan de eerste pijler van het *Green Deal Industrial Plan*¹ dat op 1 februari door de Europese Commissie (hierna: Commissie) is gepresenteerd. De *Net Zero Industry*

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/08/appreciatie-commissiemededeling-green-deal-industrial-plan>

Act (hierna: NZIA of de Act) heeft als doel om de Europese productiecapaciteit van strategische netto-nultechnologieën² op te schalen naar ten minste 40% van de jaarlijkse Europese behoefte in 2030. Daarnaast streeft de Commissie met de NZIA naar een weerbaar Europees energiesysteem en het creëren van hoogwaardige banen in netto-nul technologieën. De Commissie maakt een onderscheid tussen reguliere netto-nul technologieën en strategische netto-nul technologieën. De strategische technologieën heeft de Commissie gekozen op basis van het volwassenheidsniveau³ van de technologie, de bijdrage aan het koolstofarm maken van de EU, concurrentiekracht en leveringszekerheidsrisico's. De voorgestelde strategische netto-nul technologieën zijn: zonnepanelen en thermische zonne-energietechnologie (hierna: zon-PV); wind op land en hernieuwbaar op zee technologieën; batterijen en opslag; warmtepompen en geothermie; elektrolyse-elektrolyse apparaten en brandstofcellen; biogas- en bio methaan-technologieën; *Carbon Capture and Storage* (CCS); en technologie voor elektriciteitsnetwerken. Naast de strategische technologieën worden ook reguliere netto-nul technologieën ondersteund door de NZIA, hoewel in mindere mate. Dit zijn duurzame alternatieve brandstoffen technologieën; geavanceerde technologie om energie te produceren door nucleaire processen met minimaal afval; kleine modulaire nucleaire reactoren en *best-in-class* brandstoffen; *Carbon Capture and Utilization* (CCU) en; energie-efficiënte technologieën gerelateerd aan het energiesysteem. Reguliere netto

De Commissie doet op verschillende vlakken voorstellen om de NZIA-doelstellingen te bereiken. Allereerst doet de Commissie voorstellen om producenten beter in staat te stellen om netto-nul technologieën te produceren door bijvoorbeeld vergunningverlening te versnellen, informatievoorziening te verbeteren en de administratieve lasten bij het opzetten van projecten te verminderen. De NZIA bevat voor het grootste gedeelte voorstellen om de vergunningverlening te vereenvoudigen. Zo dienen lidstaten één autoriteit aan te wijzen waar netto-nul projectontwikkelaars kunnen aankloppen voor vergunningverlening (één loket, een zogeheten *one-stop-shop*) en dient alle informatie online toegankelijk te zijn. De Commissie stelt voor netto-nul projecten maximale doorlooptijden⁴ voor vergunningverlening voor en dat autoriteiten duidelijk moeten vermelden welke informatie nodig is voor milieueffectrapportages. De NZIA stelt voor om projecten die bovengenoemde strategische netto-nul technologie produceren te prioriteren (waaronder locaties om afgevangen CO₂ veilig op te slaan). Ook maakt de Act het mogelijk om strategische netto-nul projecten aan te wijzen als overstijgend publiek belang (*overriding public interest*)⁵. Voor deze strategische netto-nul projecten gelden kortere maximale doorlooptijden dan reguliere netto-nul projecten.

² Netto-nul technologieën zijn hernieuwbare energie technologieën die cruciaal zijn voor de groene energietransitie. Dit zijn ook eindproducten, specifieke componenten en specifieke machines die worden gebruikt voor eindproducten en componenten.

³ Technology Readiness Level: een methode om de volwassenheid van technologieën te schatten, volgens de classificatie die wordt gebruikt door het Internationaal Energieagentschap;

⁴ Voor strategische netto-nul projecten 9 – 12 maanden (afhankelijk van productiecapaciteit), voor netto-nul projecten 12 – 18 maanden (idem).

⁵ Strategische netto-nul projecten kunnen overstijgend publiek belang hebben volgens artikel 6(4) en 16(1)I van Directive 92/43/EEC, artikel 4(7) van Directive 2000/60/EC en Artikel 9(1)(a) van Directive 2009/147/EC.

Ten tweede gaat de NZIA specifiek in op ondergrondse CO₂-opslagcapaciteit. De Commissie stelt in de NZIA een doelstelling vast om in 2030 in de EU jaarlijkse capaciteit beschikbaar te hebben om 50 miljoen ton CO₂ op te slaan (hierna: CO₂-doel). De voornaamste manier waarop de Commissie het CO₂-doel wil bereiken is door olie- en gasproducenten te verplichten hier een bijdrage aan te leveren (naar rato van de olie en gas productie tussen 2020 en 2023). Bedrijven kunnen op drie manieren voldoen aan de verplichting: (i) zelf of in samenwerking met anderen een CO₂-opslagproject ontwikkelen, (ii) een overeenkomst sluiten met een andere vergunde olie- of gasproducent, (iii) een overeenkomst sluiten met externe ontwikkelaars of investeerders van CO₂-opslagprojecten om hun bijdragen na te komen. Daarnaast moeten lidstaten geologische data over mogelijke CO₂-opslaglocaties publiekelijk beschikbaar maken.

Ten derde, om tot een groter en meer divers aanbod van reguliere en strategische netto-nul technologieën te komen stelt de Commissie voor dat publieke instanties duurzaamheids- en weerbaarheidscriteria voor netto-nul technologieën moeten opnemen bij openbare aanbestedingen of veilingen. Daarnaast is de Commissie voornemens de Europese Normalisatie Organisaties te verzoeken om Europese standaarden te ontwikkelen voor de netto-nul technologieën.

Ten vierde wil de Commissie met de NZIA werkgelegenheid in de industrie stimuleren door arbeidskrachten voor netto-nul industrieën om en bij te scholen. Door *Net Zero Industry Academies* op te zetten en financieel te ondersteunen om 'leerprogramma's te ontwikkelen die kunnen bijdragen aan kwaliteitsbanen in verschillende schone technologiesectoren in de EU. Hierin is er extra aandacht voor de inclusie van vrouwen en jongeren die geen opleiding volgen en niet werken. Deze programma's zullen zich richten op onder andere het ontwikkelen, produceren en installeren van netto-nul technologieën. De Commissie stelt daarnaast voor dat lidstaten bepaalde opleidingen van de *Net Zero Industry Academies* erkennen middels certificering voor zover het nationaal gereguleerde activiteiten op het terrein van netto-nul industrieën betreft. Ook zal de Commissie in samenwerking met lidstaten, de industrie, sociale partners en andere relevante stakeholders trainingen opzetten om werknemers om en bij te scholen.

Ten vijfde mogen lidstaten onder de NZIA op eigen initiatief zogenoemde netto-nul proeftuinen (*net-zero regulatory sandboxes*) oprichten. Deze proeftuinen zijn voornamelijk bedoeld om innovatieve netto-nul technologieën die zich op een lager volwassenheidsniveau bevinden verder te ontwikkelen. Deze technologieën kunnen door middel van deze proeftuinen worden getest in een gecontroleerde reële omgeving, waar flexibele regelgeving geldt.

Als laatste pijler wordt onder de NZIA een *Net-Zero Europe Platform* (NZEP) opgericht. Het NZEP zal helpen bij het coördineren en het uitvoeren van de NZIA. Onder andere door het delen van *best practices*, het adviseren bij financiering van netto-nul projecten en het coördineren van industriële netto-nul partnerschappen⁶.

⁶ Dit zijn afspraken met relevante derde landen wereldwijd om de adoptie van netto-nul technologieën promoten, handel te bevorderen, en toelevering te diversifiëren.

b) Impact assessment Commissie

De NZIA is op 17 januari jl. aangekondigd door Commissievoorzitter Von der Leyen. Gezien de korte termijn waarin dit voorstel tot stand is gekomen, is er door de Commissie nog geen impact assessment uitgevoerd. De Commissie is voornemens binnen drie maanden na publicatie van het voorstel alsnog een impact assessment te presenteren. Het kabinet merkt op dat een grondige analyse van de ketens van de technologieën, de strategisch kwetsbare afhankelijkheden en de knelpunten in de markt momenteel ontbreekt. Dit bemoeilijkt een gedegen beoordeling van het voorstel. Het is dan ook belangrijk te onderzoeken wat de tekortkomingen vanuit de markt zijn om aan de vraag te voldoen en wat het potentiële effect is van initiatieven in derde landen om de groene transitie te versnellen, zoals de *Inflation Reduction Act* van de VS. Dit moet aan de basis liggen voor de keuze voor bepaald beleidsinstrumentarium en ziet het kabinet graag terug in het *impact assessment*. Het kabinet zal de Commissie daarnaast vragen om in haar impact assessment in het bijzonder aandacht te geven aan de integraliteit van verschillende Europese wetgeving en aan te tonen dat deze niet tegenstrijdig zijn met elkaar.

Op 23 maart jl. is een behoeftebeoordeling⁷ gepubliceerd. In deze beoordeling wordt ingegaan op het financieringsvraagstuk met het oog op het mobiliseren en kanaliseren van investeringen voor de productie van netto-nul technologieën in de EU. In de behoefteanalyse wordt gefocust op vijf strategische netto-nul technologieën⁸. De vraag naar energie zoals meegenomen in de analyse is gebaseerd op het Fit-For-55 pakket⁹ en REPowerEU¹⁰.

Er worden drie scenario's geschetst, met de daarbij horende investeringsbehoefte voor de periode 2023-2030. Het eerste scenario is het status quo scenario. Hierbij groeit de Europese investeringsbehoefte met 48 miljard euro ten opzichte van een scenario waarin niet op productiedoelstellingen gestuurd wordt, mede door de grotere investeringen en subsidies in netto-nul waardeketen in derde landen. Hierin blijft het aandeel van de productie van netto-nul technologieën in de EU ten opzichte van de Europese vraag gelijk tot 2030.

Het tweede scenario is het NZIA-beleid scenario, waarin productie van netto-nul technologieën wordt vergroot en de investeringsbehoefte uitkomt op 92 miljard euro. Daarin wordt het aandeel van productie van specifieke technologieën in de EU verhoogd, variërend van 45% (zon, huidig aandeel 3%) tot 100% (elektrolyzers, huidig aandeel 10%). Het laatste scenario is het NZIA+ scenario waarin de productiecapaciteit van de EU voldoet aan de gehele vraag. Dat zal volgens de analyse uitkomen op een investeringsbehoefte van ongeveer 119 miljard euro. Voor de twee NZIA scenario's is naast de vijf technologieën ook CCS meegenomen.

⁷ De behoeftebeoordeling is anders dan een impact assessment. In de laatste beoordeelt de Commissie de milieu, sociale, en economische impact, inclusief die op MKB. Ook kijkt de Commissie naar wie er op welke manier wordt geraakt door het voorstel en worden de resultaten van de publieke consultatie toegelicht. In de behoefte beoordeling is alleen naar investeringsbehoefte en beschikbare EU-fondsen gekeken.

⁸ Wind, zon, warmtepompen, batterijen, en elektrolyzers.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

¹⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

Als ratio publieke investeringen tegenover totale investeringen rekent de Commissie met 17 tot 20 procent. Voor het status quo scenario komt de investeringsbehoefte door publieke middelen daarmee uit op 8.2-9.6 miljard euro in de periode 2023-2030. Voor het voorgestelde NZIA-beleidsscenario zou de investeringsbehoefte qua publieke middelen uitkomen op circa 16-18 miljard euro in de periode 2023-2030. De Commissie geeft daarbij niet aan hoe dit gefinancierd moet worden. Wel geeft de Commissie aan dat er met bestaande groene EU financieringsinstrumenten (o.a. Innovatiefonds en Invest EU) tot ongeveer 8 miljard euro aan het doel van het versterken van productiecapaciteit besteed kan worden. Tevens kan de 225 miljard euro aan niet-gebruikte leningen onder de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) ingezet worden voor de productie van netto-nul technologieproducten. De analyse stelt dat de meeste EU-financiering momenteel is gericht op innovatie en implementatie, en niet op het voorzien in steun van productiecapaciteit.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de berekeningen tot stand zijn gekomen door in de beoordeling alleen de vijf technologieën, en voor de NZIA scenario's CCS, mee te nemen. De NZIA reikwijdte is echter breder. Onder andere zijn geothermische energie, biogas- en bio methaan-technologieën en technologie voor elektriciteitsnetwerken niet meegenomen. De beoordeling gaat specifiek in op de investeringsbehoefte voor extra productiecapaciteit. Het moet dus niet worden verward met de implementatiekosten en -investeringen van de *Green Deal* -transities.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De inval in Oekraïne door Rusland heeft voor het kabinet duidelijk gemaakt dat de EU risicovolle strategische afhankelijkheden van fossiele brandstoffen of kritieke grondstoffen uit derde landen zo snel mogelijk moet afbouwen. Verduurzaming van de industrie draagt hier aan bij. Tegelijkertijd is het de nieuwe geopolitieke realiteit dat de internationale concurrentiepositie van de Europese industrie steeds verder onder druk komt te staan doordat landen buiten de EU nieuwe steunpakketten introduceren¹¹.

Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord een ambitieus doel gesteld voor verduurzaming van de industrie¹². Om dit doel te bereiken wil het kabinet bedrijven zoveel mogelijk laten investeren in verduurzaming in Nederland, in plaats van elders: liever groen hier dan grijs elders. Het kabinet hecht immers belang aan een sterke industrie in Nederland en ziet de verduurzaming van de industrie als vliegwiel voor het verduurzamen van de gehele economie¹³. Een emissiearme en circulaire industrie in Nederland heeft een integrale aanpak, waarbij innovatie, uitrol van hernieuwbare energie, toepassing van klimaatoplossingen, afstemming met natuur- en milieudoelen, en versnelling in administratieve en wettelijke vergunningen van groot belang is¹⁴.

¹¹ Bijvoorbeeld de VS, India, Japan, en China

¹² VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025.

¹³ Kamerstuk 29826, nr. 170

¹⁴ Kamerstuk 29826, nr. 176

Tegelijkertijd biedt verduurzaming ook kansen voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland en vergen de oplopende mondiale geopolitieke spanningen een weerbare industrie¹⁵. Hier wordt hard aan gewerkt in Nederland door demonstratie en opschaling van technologieën voor de klimaattransitie te ondersteunen middels het Klimaatfonds, en middels instrumenten, zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE++) , de Demonstratie Energie Innovatie (DEI+), en de Versnelde klimaatinvesteringen industrie (VEKI). Voor verdienvermogen zijn daarnaast maatregelen die het mogelijk maken om te exporteren naar landen buiten Europa, zoals de Exportkredietverzekering (EKV) en het Nederlandse Handelsinstrumentarium, belangrijk¹⁶. Ook innovatie is een hoeksteen van de verduurzaming, het kabinet zet in op innovatie van technologieën om zo het aanbod van schone technologieën te verbeteren en te vergroten. In het Nationaal Groeifonds (NGF) is er ruimte om innovatieve technologieën te ondersteunen die ook de transitie na 2050 mogelijk maken. Verder zet het kabinet met het actieplan Groene en Digitale banen in op (toekomstige) tekorten van technisch en digitaal geschoold personeel¹⁷.

Om de Nederlandse industrie in 2050 klimaatneutraal te maken zet het kabinet ook in op het circulair en emissiearm maken van de industrie. Voor de maakindustrie is er extra focus op bijvoorbeeld windparken, zonneparken en batterijen, voor de basisindustrie gaat het om onder andere plastic verpakkingen en chemische producten¹⁸. Ook hecht het kabinet veel waarde aan Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) en circulaire criteria om op een verantwoorde wijze te produceren en exploiteren en om de duurzame leveringszekerheid van grondstoffen te stimuleren.

Met betrekking tot vergunningverlening zijn in Nederland veel versnellingsmogelijkheden in de afgelopen jaren verkend en verwerkt in de wetgeving. Zo heeft de overheid de wettelijke procedures de afgelopen decennia al verbeterd en aangepast. Dit geldt voor het huidige stelsel van het omgevingsrecht, de (toekomstige) Omgevingswet, waarin procedurele versnellingsmogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet zijn opgenomen, en de Algemene wet bestuursrecht¹⁹. Daarnaast is op 24 maart ook de Kamerbrief over versnellingsaanpak energietransitie met de Kamer gedeeld.²⁰ Hierin wordt ook stilgestaan bij opties voor het versnellen van vergunningstrajecten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de impuls die het NZIA-voorstel moet geven aan activiteiten om het aanbod in de EU van schone technologieën te vergroten. Ook verwelkomt het kabinet de doelstellingen om de energietransitie in de EU te versnellen en risicovolle afhankelijkheden in dit

¹⁵ Kamerstuk 29826, nr. 147

¹⁶ Kamerstuk 36180, nr. 1

¹⁷ Kamerstuk 29544, nr. 1173

¹⁸ Idem.

¹⁹ In de Omgevingswet zal een bedrijf via het Omgevingsloket een vergunningaanvraag doen. Dit loket beoordeelt vergunningaanvragen automatisch op basis van aard en locatie, en eventuele andere tegelijk aangevraagde voostellen. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet regelt vervolgens het bevoegd gezag.

²⁰ Kamerstuk 32813, nr. 1193

domein af te bouwen. Daarnaast kan het voorstel bijdragen aan het realiseren van de ambities voor een schone leefomgeving en het EU-actieplan 'Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul'.²¹ Het kabinet ziet positieve elementen in het huidige voorstel van de Commissie, maar ook verbeterpunten. Deze worden hieronder verder beschreven. Voor het formuleren van de kabinetsinzet is ook geïnformeerd naar de standpunten van de provincies, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de betrokken industrieën. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Amhaouch.²² Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat provincies via het Interprovinciaal Overleg (IPO) en gemeenten via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) standaard betrokken bij de formulering van de kabinetsinzet ten aanzien van nieuwe Commissievoorstellen middels BNC-fiches.

Productiedoel van 40%

Het kabinet ondersteunt de ambitie van de Commissie om meer netto-nul technologie in de EU te produceren, om in tijden van geopolitieke volatiliteit te waarborgen dat we stappen blijven zetten in de transitie. De markt voor netto-nul technologie zal de komende jaren hard groeien door een toenemende vraag over de hele wereld. De NZIA kan door het stimuleren van de opschaling van innovatieve netto-nul technologieën bijdragen aan het behalen van een Europese koploperspositie. Daarbij acht het kabinet het van belang dat er wordt ingezet op die technologieën waar de EU competitief voordeel kan behalen. Het is dan ook belangrijk om in de doelstelling voldoende flexibiliteit te behouden, om de kosten van de transitie beheersbaar te houden. Daarom is het kabinet voorstander van een EU breed, overkoepelend en indicatief doel dat uitgaat van een gemiddelde productie van strategische netto-nul technologieën in de EU. Het kabinet vindt het belangrijk dat een productiedoel wordt vergezeld door andere maatregelen die risicovolle afhankelijkheden kunnen verminderen, zoals diversificatie en het EU-handelsinstrumentarium, met name voor die technologieën waar de EU geen competitief voordeel heeft of kan behalen. Daarin is het ook belangrijk dat de NZIA in het verlengde wordt gezien van, en aansluit op, de Critical Raw Materials Act²³ (CRMA) en de Renewable Energy Directive²⁴. Zo wordt geborgd dat er wordt ingezet op een circulaire keten²⁵.

Reikwijdte

Ten aanzien van de technologieën die de Commissie in de NZIA heeft opgenomen als strategisch ondersteunt het kabinet de voorgestelde reikwijdte, maar had het kabinet deze graag breder gezien. De transitie naar een netto-nul industrie gaat verder dan alleen de energietransitie, ook de transitie naar een circulaire duurzame economie is van belang. Het kabinet is van mening dat de focus moet liggen op vernieuwende en schonere technologieën waarbij naast broeikasgasemissies ook andere vormen van verontreiniging worden gereduceerd, zodat het bijdraagt aan de doelen en

²¹ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_n1#:~:text=Verontreiniging%20van%20lucht%2C%20water%20en,bepaalde%20medische%20aandoeningen%20en%20ouderen.

²² Motie 21501-20 nr. 1941

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0474>

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>

²⁵ Alle stappen die nodig zijn om een product te maken, te gebruiken tot en met de verwerking na afdanking

wetgeving van de Nul-verontreinigingsambitie (i.e. *Zero Pollution Ambition*) en de EU een marktpositie kan opbouwen. Het kabinet is dan ook voorstander van de inzet op netto-nul proeftuinen. Hieronder wordt eerst ingegaan op de voorgestelde reikwijdte, vervolgens op de wensen van het kabinet om de reikwijdte uit te breiden.

Het kabinet is met name positief over opname van zon-PV, wind op land en hernieuwbaar op zee, batterijen en opslag, groen gas (bio methaan), warmtepompen en geothermie en electrolyzers en brandstofcellen als strategische netto-nul technologieën. Dit sluit goed aan op de nationale inzet op deze technologieën en bij verschillende voorstellen die zijn ingediend bij het Nationaal Groeifonds. Verder verwelkomt het kabinet dat de Commissie het belang van CCS erkent en dat CO₂-opslagprojecten worden gezien als strategische netto-nul projecten. Het kabinet onderschrijft de ambitie achter de EU-doelstelling maar mist een onderbouwing van het doel van 50 miljoen ton injectiecapaciteit. Hierbij vraagt het kabinet aandacht voor een evenwichtige spreiding van de realisatie van CCS-projecten in de EU. De resterende tijd tot 2030 is krap om CCS projecten te realiseren. Het kabinet stelt dat inspanningen tot het ontwikkelen van injectiecapaciteit in meerdere lidstaten nodig zijn, maar dat het realiseren hiervan wordt bemoeilijkt doordat er lidstaten zijn die CO₂-injectie op hun gehele grondgebied verbieden. Daarnaast wijst het kabinet er op dat CCS een transitietechnologie is. De Commissie moet borgen dat een dergelijke doelstelling niet de prikkel tot emissiereductie wegneemt, bijvoorbeeld door een tijdpad te schetsen richting 2050.

Het kabinet is positief over het voorstel over transparantie van CO₂-opslagdata, omdat dit bijdraagt aan de ontwikkeling van een CO₂-markt. Het kabinet heeft echter vragen over de doelmatigheid van de verplichting voor olie- en gasproducenten om CO₂-injectiecapaciteit zelf te ontwikkelen dan wel overeenkomsten aan te gaan met derden hiertoe. Het kabinet hecht waarde aan een gerichte uitrol van verdere opslagcapaciteit, de praktische uitwerking roept veel vragen op. Het is op dit moment bijvoorbeeld onduidelijk welk bedrijf verantwoordelijk is voor de verplichting op het moment dat een CO₂-opslaglocatie wordt verkocht aan een projectontwikkelaar. Het kabinet zet zich in de onderhandelingen in om deze bepalingen te verduidelijken.

Aanvullende reikwijdte

Om alle industrie naar netto-nul te brengen zal over de gehele breedte van de klimaattransitie gekeken moeten worden. Het kabinet is daarom van mening dat er aandacht moet zijn voor de technologieën door de hele waardeketen heen, en dat ook technologieën die bijdragen aan een circulaire (basis-)industrie een plek moeten krijgen. Hiertoe ziet het kabinet graag meer aandacht voor technologieën die bijdragen aan de netto-nul transitie door waarde toe te voegen aan afgevangen koolstof (waardoor het als grondstof kan worden beschouwd) en biomassa (verwaarden) en de omslag van koolstofreductie naar negatieve emissies. Bepaalde toepassingen van duurzame CCU, chemische recycling en bio-gebaseerde grondstoffen (*biobased feedstock*) zouden nog aan de lijst met strategische netto-nul technologieën moeten worden toegevoegd. Deze technologieën kunnen volgens het kabinet voldoen aan de criteria van de Commissie om als

strategische netto nul technologie aangemerkt te worden²⁶. Dit wordt onderstreept door signalen uit de sector. Het opnemen van deze technologieën sluit daarnaast aan bij het nationale beleid; voor de derde ronde van het Nationaal Groeifonds zijn voorstellen ingediend voor onder andere CCU en bio-gebaseerde grondstoffen (*biobased feedstocks*).

Het kabinet zet in op diversificatie van energiebronnen: kernenergie is daar onderdeel van. Een aantal nucleaire technologieën is opgenomen in de NZIA. De Nederlandse ambitie om twee kerncentrales te bouwen zou onder deze reikwijdte beperkt ondersteund kunnen worden. Volgens het kabinet is het verbreden van de reikwijdte van de NZIA tot meer conventionele vormen van kernenergie²⁷ daarom een goed idee. De gehele reikwijdte aan elementen uit de NZIA dekt de onderdelen die voor de realisatie van conventionele kernenergie van toepassing zijn. Ten eerste kan samenwerking en coördinatie op de diverse onderdelen waar de NZIA op inzet een deel van de administratieve lasten om kerncentrales te realiseren verlagen, uiteraard zonder te compromitteren op veiligheid. Ten tweede is bij kernenergie de beschikbaarheid van voldoende geschoolde vakmensen essentieel. In algemene zin dient de kennisbasis voor nucleaire technologie en stralingsbescherming versterkt te worden door onder meer onderwijs, onderzoek en bewustwording. De *Net Zero Industry Academies* kunnen hier aan bijdragen. Ten derde is financiering van nieuwe kernenergie uitdagend. Het delen van *best-practices* hierbij, het adviseren bij financiering en het coördineren van *Industrial Partnerships* zoals voorzien in NZIA gaan helpen bij de uitdagingen.

Vergunningverlening

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel kijkt naar het versnellen van vergunningverlening. Dit kan bijdragen aan versnelling van vergunningverlening, met name in lidstaten die hier nog een slag kunnen maken. Ook voor grensoverschrijdende projecten kan dit voor versnelling van de vergunningsprocedures zorgen. De voorstellen in de NZIA vormen in algemene zin echter geen versnelling ten opzichte van de in Nederland al geldende procedures, zoals vervat in Nederlandse wetgeving.²⁸ Het kabinet heeft een aantal aandachtspunten met betrekking tot de voorstellen.

Allereerst heeft het kabinet zorgen over de voorstellen voor één loket voor vergunningverlening, een zogenaamde *one-stop-shop*. Het is voor het kabinet belangrijk dat er nationale vrijheid wordt ingebouwd hoe één loket en andere procedurele eisen vorm te geven. Zolang het doel -snelle vergunningverlening- in de regelgeving is verankerd, is het niet aan de Commissie om met een verordening gedetailleerd te bepalen hoe de vergunningprocedure eruit moet zien om dit doel te halen. Het Nederlandse stelsel onder de Omgevingswet en aanvullend de Rijks- en provinciale coördinatieregeling vertoont gelijkenissen met de voorstellen voor één loket. Het ontbreken van de mogelijkheid om nationale invulling te geven aan het voorstel voor één loket is ongewenst omdat Nederland in dat geval een stelselherziening van het omgevingsrecht en de Algemene wet bestuursrecht nodig is. Daarnaast lijkt het voorstel voor één loket in strijd met de vereisten

²⁶ Te weten: koolstofarm maken, concurrentiekracht verbeteren en leveringszekerheidsrisico's verminderen

²⁷ Bijvoorbeeld generatie III+ lichtwater-reactoren

²⁸ Algemene wet bestuursrecht, omgevingsrecht, Omgevingswet

rondom nucleaire veiligheid, welke verplicht tot een onafhankelijke autoriteit die o.a. is belast met de (onafhankelijke) vergunningverlening voor handelingen met nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

De voorstellen focussen zich vooral op de behandelingsfase van vergunningen. In Nederland is echter juist versnelling te vinden in de voorbereidingsfase en beroepsfase. Bovendien zijn de meeste voorgestelde maximumtermijnen voor het verlenen van vergunningen langer dan die in Nederland gelden. Alleen de voorgestelde termijn van viereneenhalve maand voor uitbreiding van productiecapaciteit wordt als te kort beschouwd. Het kabinet ziet vooral kansen in het versnellen van het voortraject, bijvoorbeeld door duidelijke afspraken te maken tussen de vergunningverlener en de aanvrager over de samenwerking en de te volgen procedure. Andere verbeterpunten waarvoor het kabinet pleit zijn het aanwijzen van specifieke gebieden/locaties, zogenoemde 'go-to' locaties, die geschikt zijn voor netto-nul industrieprojecten, net zoals nu voor hernieuwbare energieprojecten wordt gedaan onder de hernieuwbare energie richtlijn. Deze 'go-to' locaties worden door lidstaten zelf volgens nationale procedures aangemerkt.²⁹ Ook moet de verordening expliciet de ruimte bieden om via algemene regels te reguleren in plaats van via vergunningen, zoals straks in het Besluit Activiteiten Leefomgeving wordt gedaan. Voor deze activiteiten geldt dan geen vergunningsplicht, zodat activiteiten sneller van start kunnen en de administratieve en bestuurlijke lasten beperkt kunnen worden.

Een ander aandachtspunt is dat de verordening een aantal procedurele eisen voorschrijft die op onderdelen afwijken van het Nederlandse recht. Omdat het hier een verordening betreft, is onduidelijk hoe de proceduretermijnen en procedurele eisen uit die verordening zich verhouden tot de nu in Nederland geldende regels voor het proces van vergunningverlening. Het kabinet zet in op verduidelijking van hoe de verordening zich verhoudt tot nationale wetgeving en procedures, bv. op de termijn van 4,5 maand voor vergunningverlening voor de uitbreiding van een productiefaciliteit, hoe om te gaan met prioritering zoals voorgesteld onder artikel 8, eerste lid. Dit bestaat niet in het Nederlandse omgevingsrecht. In de Raad zet het kabinet in op expliciete ruimte in de tekst van de verordening om de bestaande wettelijke stelsels naast de verordening overeind te kunnen houden, ook voor de technologieën waarop de verordening betrekking heeft. Uitvoerende instanties zouden hierdoor te maken kunnen krijgen met verschillende regels (de verordening en de Algemene wet bestuursrecht/omgevingsrecht/Omgevingswet) die ze naast elkaar moeten toepassen, waardoor de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het stelsel vermindert. Dit zal de omgevingsdiensten, die nu al zwaar belast zijn, extra kunnen belasten. Een andere zorg over de uitvoerbaarheid is dat de verordening bepaalt dat de verplichtingen uit de verordening gelden, onverminderd enkele verplichtingen uit het Aarhus-verdrag³⁰ en Espoo-verdrag³¹. Dat betekent dat de omgevingsdiensten zelf na moeten gaan welke wetgeving van

²⁹ Renewable Energy Directive III (RED III)

³⁰ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998

³¹ Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, 25-02-1991

toepassing is. Dit betekent een extra stap in het proces en komt de uitvoerbaarheid niet ten goede.

De notie van *overriding public interest* speelt nu op meerdere terreinen en moet volgens het kabinet in samenhang worden gezien tussen de verschillende voorstellen. Het kabinet kan zich erin vinden dat lidstaten de mogelijkheid krijgen netto-nul projecten als *overriding public interest* aan te merken, bv. t.a.v. de Vogel en Habitatrichtlijn. Het is aan lidstaten zelf om hier ook gebruik van te maken. Daarbij merkt het kabinet op dat ruimtelijke ordening en de keuze voor de toedeling van functies aan locaties een nationale aangelegenheid is waar lidstaten zelf invulling aan geven. Het daadwerkelijke versnellingseffect kan voor Nederland echter wederom beperkt zijn aangezien de natuur- en milieudoelen alsnog gehaald moeten worden en voor de meeste vergunningverlening de ADC-toets³² nodig is (bv. bij de Vogel en Habitatrichtlijn). Bij de ADC-toets moet worden aangetoond dat er 1) geen Alternatieven zijn voor (de uitvoering van) het project; 2) dat het project een Dwingende reden van groot openbaar belang dient; 3) dat voor de significante effecten van tevoren Compensatie plaatsvindt. Het principe van *overriding public interest* speelt alleen een rol bij het onderdeel 'D' van de ADC-toets. In Nederland vormt echter het verzorgen van compensatie voor bepaalde projecten het grootste knelpunt. Daarom onderzoekt het kabinet ook een oplossing voor het verzorgen van compensatie voor dit soort projecten. Op het terrein van prioriteren is het kabinet geen voorstander van het gebruik van *lex silencio positivo*, stilzwijgende verlening in de procedure die de verordening instelt voor het toekennen van prioriteitsstatus.

Gelet op de door het kabinet gewenste versnelling van netto-nul projecten zal het kabinet verder onderzoeken hoe dit mogelijk te maken. In dat kader zal aan de Commissie verduidelijking gevraagd worden over de verhouding met onder andere de Habitatrichtlijn. Voor het kabinet is het belangrijk dat er voldoende samenhang is tussen verschillende Europese voorstellen. Net als alle EU-landen heeft Nederland te maken met grote opgaven ten aanzien van de energietransitie, verduurzaming van de industrie, economische ontwikkeling, woningbouw, biodiversiteitsherstel, en klimaatadaptatie. Bovengenoemde opgaven gaan veelal gepaard met ruimteclaims. In Nederland moeten deze ruimteclaims binnen de specifieke 'unieke' context van beperkte ruimte, een hoge bevolkingsdichtheid en een nog verdere groei van de bevolking gestapeld plaatsvinden. Een integrale, gebiedsgerichte aanpak, waarbij er voldoende flexibiliteit is om met verschillende nationale situaties om te gaan is daardoor van belang. Bovendien wijst het kabinet op de benodigde coherentie met andere Europese regelgeving, (deels) gericht op IMVO, zoals de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, als ook met internationale verdragsverplichtingen met het oog op behoud van en zorgvuldige omgang met cultureel erfgoed.³³

Het kabinet is daarnaast positief over de voorstellen omtrent proeftuinen (*regulatory sandboxes*). Deze voorstellen helpen om bevoegde autoriteiten de mogelijkheid te geven aan organisaties (publiek of privaat) om innovaties op het gebied van netto-nul technologieën te testen in een

³² Alternatieven, Dwingende redenen van groot openbaar belang en Compensatie toets

³³ Verdrag van Granada, verdrag van Valletta en het Europees landschapsverdrag (allen onder auspiciën van de Raad van Europa) en het werelderfgoedverdrag (UNESCO).

gecontroleerde reële omgeving. Dit kan helpen om innovaties sneller naar de markt te brengen en in gebruik te nemen. Het kabinet zet erop in dat de proeftuinen gelden voor een breder palet aan technologieën dan nu in de NZIA opgenomen. Op deze manier ondersteunt het kabinet de technologie van de toekomst, die bij verdere doorontwikkeling door het NZEP opgenomen kan worden als netto-nul technologie. Verder is het kabinet voorstander van het aanwijzen van specifieke gebieden waar versnelde vergunningverlening en meer experimenteerruimte voor innovatie geldt, mits deze gebieden in goede afweging met andere ruimtelijke functies aangewezen worden. Dit kan bijdragen aan het creëren van synergie tussen innovators, producenten en afnemers.

Toegang tot markten

De voorstellen verplichten aanbestedende diensten om bij de gunning van opdrachten voor netto-nul technologieën een extra gewicht (15%-30%) toe te kennen aan inschrijvers die een extra bijdrage leveren aan duurzaamheid en weerbaarheid. Daarbij geeft de Commissie aan dat deze criteria wel dienen te passen binnen geldende internationale afspraken, zoals het *Government Procurement Agreement*.³⁴ Het kabinet is positief over het voorstel om met aanbesteden bij te dragen aan een groter en meer divers aanbod van netto-nul technologieën. Tegelijkertijd zijn er nog vragen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het voorstel. In de onderhandelingen over dit voorstel zal het kabinet daarom vragen stellen aan de Commissie over de beoogde werking van de systematiek, hoe zich dit verhoudt tot eventuele onbedoelde effecten zoals hogere kostprijzen, en of het stellen van hogere duurzaamheidseisen niet effectiever kan zijn. Daarnaast moeten volgens het kabinet de criteria uit de NZIA duidelijker worden geformuleerd en goed aansluiten op het algemene aanbestedingskader en de reeds bestaande (sectorale) duurzaamheidscriteria. Zo wordt voorkomen dat er tegenstrijdigheden ontstaan en de contractvrijheid van de aanbestedende dienst wordt beperkt door opgestapelde gunningscriteria.

Met betrekking tot veilingen heeft het kabinet een positieve grondhouding, maar is het belangrijk dat voldoende ruimte wordt behouden voor instrumenten die niet werken met gunningscriteria waaraan een weging kan worden toegekend, zodat tenders op basis van kosteneffectiviteit ook mogelijk blijven. Dit is met name belangrijk voor sector overstijgende subsidies zoals de SDE++ en waterstof.

Daarnaast is het kabinet positief over de oproep aan lidstaten om regelingen te ontwerpen voor consumenten waarbij netto-nul eindproducten die voldoen aan de duurzaamheids- en weerbaarheidscriteria extra bevoordeeld kunnen worden. Het kabinet denkt dat er een grote afzetmarkt te vinden is in het bedrijfsleven en vindt dat voor bovengenoemde eindproducten deze mogelijkheid ook voor de aanschaf van netto-nul eindproducten door bedrijven zou moeten gelden. Ook is het kabinet positief over het opstellen van Europese standaarden voor netto-nul technologieën waar deze nu nog ontbreken, om zo de markt voor deze technologieën verder te harmoniseren.

³⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

Vaardigheden

Het kabinet verwelkomt de aandacht die de Commissie heeft voor de ontwikkeling van vaardigheden en is positief over de voorgestelde inzet op het verbeteren van vaardigheden voor hoogwaardige banen. Leven lang ontwikkelen is essentieel voor een dynamische en wendbare arbeidsmarkt die de groene transitie ondersteunt en het kabinet is zich zeer bewust van de huidige personeelstekorten in de netto-nul sectoren. Dit geldt evengoed voor de uitvoerende instanties, zoals de omgevingsdiensten. Om- en bijscholing zijn belangrijke bouwstenen om meer vakmensen op te leiden en zo de energietransitie te kunnen versnellen. Het kabinet doet hier al veel op en verwelkomt de aandacht hiervoor vanuit de Commissie. De *Net-Zero Industry Academies* en NZEP kunnen helpen om de ontwikkeling van benodigde vaardigheden voor de transitie te bevorderen, mits deze aansluiten bij de bestaande onderwijs- en opleidingsstelsels van de lidstaten. Positief is verder dat daarbij extra aandacht wordt beoogd voor de inclusie van vrouwen en jongeren die geen opleiding volgen en niet werken.

Governance

Voor wat betreft de *governance* is het belangrijk dat het op te richten NZEP overlap met andere overlegorganen voorkomt en goed samenwerkt met de Industrie allianties, het op te richten *Joint European Forum on IPCEI*, de raadswerkgroepen en de Raden. De beoogde activiteiten op het gebied van (certificering van) vaardigheden moeten goed worden afgestemd met Europees en nationaal beleid op het gebied van om- en bijscholing en erkenning van (beroeps-)kwalificaties. Het kabinet vindt het belangrijk dat er duidelijke uitkomsten worden gevormd en er een takenpakket komt voor het NZEP. Daarin zou in ieder geval het vormen van strategische partnerschappen met derde landen moeten terugkomen, bijvoorbeeld op waterstof en andere energietoepassingen. Het zou als doel moeten hebben om de probleemanalyse te verdiepen en toegang tot financiering van netto-nul projecten te versnellen. Ook moet het duidelijker worden wat er met de aanbevelingen vanuit het platform gebeurt.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan³⁵ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet acht de impact op al deze vier aspecten positief. Het voorstel is gericht op het behalen van Europese en mondiale klimaatdoelstellingen en draagt daardoor bij aan de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties. Voor het derde aspect is van belang dat het voorstel inherent grensoverschrijdend is vanwege de aard van netto-nul waarde ketens. Voor wat betreft het vierde aspect is er in de NZIA een gezonde balans tussen kosten en baten, omdat er met name wordt ingezet op versnelling en versoepeling van administratieve procedures.

³⁵ Kamerstuk 353 77, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten steunen de ambitie van de Net-Zero Industry Act. Een aantal lidstaten wil de reikwijdte uitbreiden met bijvoorbeeld biotechnologie en meer mogelijkheden voor nucleair. Om toekomstige netto-nul technologieën niet uit te sluiten pleit een aantal landen ervoor om de lijst met strategische projecten met enige regelmaat te herijken. Het voorstel om één loket aan te wijzen wordt door sommige landen als lastig haalbaar gezien. Daarnaast bestaat bij veel lidstaten de angst dat door de introductie van één loket en de maximum doorlooptijd voor NZIA-projecten toenemende administratieve lasten bij vergunningverleners ontstaan. De benchmark van 40% wordt gemengd ontvangen. Een deel van de lidstaten is blij met het ambitieuze doel. Het laat volgens hen ook transparantie zien aan de markt. Andere lidstaten vinden de doelstelling te ambitieus en vrezen voor de haalbaarheid. Ook is een klein aantal lidstaten terughoudend wat betreft de voorgestelde Skills academies en stellen de rechtsgrondslag hiervan ter discussie.

Op dit moment is de positie van het Europees Parlement (EP) ten aanzien van het voorstel nog niet bekend. Het EP zal het voorstel behandelen in het comité industrie, onderzoek en energie (ITRE)³⁶. Er is nog geen rapporteur benoemd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel van de Commissie bevat artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als grondslag voor de verordening. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU. Het kabinet heeft echter serieuze vragen bij artikel 114 als grondslag voor het voorstel ten aanzien van de bepalingen over CCS (Chapter III, CO₂ Injection Capacity) en dat deze bepalingen als grondslag artikel 192, eerste lid, van de VWEU zouden moeten hebben, nu deze component niet van ondergeschikte aard is ten opzichte van de andere componenten van het voorstel. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen inzake behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Deze bepaling als rechtsgrondslag toevoegen aan de verordening voor wat betreft de CCS-artikelen sluit aan bij de grondslag die gebruikt is bij andere Europese regelgeving ten aanzien van CCS. Nader onderzocht moet nog worden of voor bepaalde artikelen over de Skills academies niet ook een hoofddoelstelling van de verordening vormen op grond waarvan artikel 166 van de VWEU zou moeten dienen als grondslag. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het versterken en aanvullen van nationale overheden waar het beroepsopleidingen betreft.

³⁶ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0081\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0081(COD)&l=en)

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief met een kanttekening. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de productiecapaciteit van netto-nul technologieën in de EU te vergroten en risicovolle afhankelijkheden op dit terrein af te bouwen of te voorkomen. Gezien de omvang en het grensoverschrijdende karakter van de opgave kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. De ontwikkeling van netto-nul technologieën en het afbouwen en voorkomen van afhankelijkheden is efficiënter om gezamenlijk in de EU op te pakken en zo schaalvoordelen te benutten. De waarde ketens voor deze technologieën strekken over de grenzen van de lidstaten heen, waardoor belemmeringen in het vrij verkeer moeten worden voorkomen en Europese samenwerking gewenst is. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. De kanttekening betreft de bepalingen die gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening en vergunningverlening. Het kabinet vindt het niet aan de Commissie om gedetailleerd te bepalen hoe deze procedures vormgegeven moeten worden om de gestelde doelen te halen. Het voorstel laat op dit punt onvoldoende ruimte voor de lidstaten.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van verordening is positief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de productiecapaciteit van netto-nul technologieën in de EU te vergroten en risicovolle afhankelijkheden op dit terrein verder af te bouwen of te voorkomen. Het voorgestelde optreden maakt gebruik van proportionele maatregelen om de doelen te bereiken. De invulling van de productiedoelstellingen moet nog nader worden bekeken, maar kan een stimulerend effect hebben voor de productie in de EU. Het versnellen van vergunningverlening en praktische proeftuinen draagt bij aan het vormen van een EU koploperspositie in netto-nul technologieën. Wel had het kabinet er de voorkeur aan gegeven om de reikwijdte breder te maken om de doelen van de verordening nog beter te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de behoeften beoordeling die de Commissie op 23 maart jl. heeft gepubliceerd. Volgens de Commissie biedt de huidige EU-begroting onvoldoende mogelijkheden om de NZIA-doelen te ondersteunen. Het kabinet merkt daarbij op dat de Commissie andere potentiële bronnen van publieke financiering, zoals op nationaal niveau of via internationale financiële instellingen zoals de Europese Investeringsbank, niet in acht heeft genomen. Ook houdt zij geen rekening met mogelijke herprioritering vanuit andere EU-fondsen. Het kabinet zal de Europese Commissie vragen om nadere toelichting op de financiële gevolgen van dit voorstel inclusief een sluitend dekkingsvoorstel.

Voor wat betreft de administratieve uitgaven gaat het om 1,2 miljoen per jaar voor de periode 2023-2027, te financieren binnen EU-programma "*Operation and development of the internal market of goods and services*" en het huidige Meerjarig Financieel Kader.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over een mogelijke stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet ziet het voorstel in samenhang met de recente wijzigingen van de staatssteunkaders, specifiek het Tijdelijk Crisis en Transitie Steunkader³⁷ en de verruiming van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening³⁸. Beide verruiming geven lidstaten meer ruimte om schone technologieën te stimuleren. Indien lidstaten hiertoe overgaan zitten hier ook financiële consequenties aan gebonden.

Het opzetten van één loket met voldoende personeel en het behalen van tijdslimieten kan budgettaire implicaties hebben. Wel merkt het kabinet op dat de uitvoering van de reguliere en wettelijke taken vanwege toegenomen eisen vanuit de samenleving, technische ontwikkelingen, toenemende onderhoudskosten en veranderde marktomstandigheden onder druk staat en kosten toenemen. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Omdat er geen impactanalyse is uitgevoerd is het niet goed mogelijk een inschatting te maken van de mogelijke regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven. Wel geeft de Commissie in de toelichting bij het voorstel aan dat de administratieve lasten voor het ontwikkelen van netto-nul productieprojecten worden verlaagd onder meer door de vereisten te stroomlijnen en de vergunningverlening te vergemakkelijken, proeftuinen op te zetten en toegang tot informatie waarborgen. In potentie kan dit inderdaad tot minder regeldruk voor bedrijven leiden. Daarnaast is er echter sprake van een verplichting aan olie- en gasbedrijven om een bijdrage te leveren aan het doel om te komen tot voldoende CO₂-injectiecapaciteit. Dit kan financiële consequenties hebben. Daarnaast kan de verplichting om gegevens over potentiële opslaglocaties openbaar te maken leiden tot een beperkte toename van administratieve lasten. Het kabinet acht dit in verhouding tot het doel van de NZIA.

³⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1563

³⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1523

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De coronapandemie, de ongerechtvaardigde inval van Rusland in Oekraïne, en de ondersteuning die derde landen bieden aan netto-nul technologieën maken duidelijk dat zonder actie de concurrentiekracht van de EU onder druk komt te staan. De NZIA zal een positief effect hebben op het concurrentievermogen van de EU op netto-nul technologieën. Bedrijven krijgen de kans om versneld projecten te realiseren en een concurrentiepositie op te bouwen ten opzichte van landen als de Verenigde Staten, Japan, China, en India. Dit is ook nodig, gezien voorgenoemde landen versterkt inzetten op de ontwikkeling van netto-nul markten door hier subsidies of andere vormen van ondersteuning tegenover te zetten. Daarnaast draagt het voorstel van de Commissie bij aan het verder verminderen van afhankelijkheden die bestaan op netto-nul technologieën.

In het voorstel worden olie- en gasbedrijven verplicht een bijdrage te leveren aan het CO₂-doel. Dit kan een negatief effect hebben op hun concurrentievermogen, doordat de kosten van bedrijven verhoogd worden met de aanleg van CO₂-opslaglocaties.

Het voorstel van de Commissie kent daarmee geopolitieke aspecten. De Commissie doet voorstellen om de mondiale positie van de EU te versterken, zonder dat het samenwerking met andere landen uitsluit. Het productiedoel van 40% is bedoeld om een meer divers aanbod van netto-nul technologieën te creëren zodat afhankelijkheden kunnen worden verminderd. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit productiedoel niet leidt tot enige vorm van importsubstitutie. Daarnaast draagt het voorstel bij aan het behalen van een EU-koploperspositie in de klimaattransitie waardoor het de slagkracht van de EU vergroot om andere landen aan te zetten tot verduurzaming. Ook op het terrein van open strategische autonomie³⁹ is het oordeel van het kabinet positief. De economische weerbaarheid van de Unie is als randvoorwaarde geïntegreerd opgenomen in het wetsvoorstel. Dit komt bijvoorbeeld terug in de aandacht in het voorstel voor strategische afhankelijkheden en de notie dat bij het afbouwen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen er oog moet zijn voor het ontstaan van nieuwe afhankelijkheden. Het mitigeren van de risico's van strategische afhankelijkheden vormt de tweede bouwsteen van de kabinetsvisie OSA.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft consequenties op het gebied van nationale en decentrale regelgeving, met name op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening. In artikel 4 wordt een "one-stop-shop" (één loket) geïntroduceerd die binnen drie maanden na inwerkingtreding door de lidstaat opgericht moet worden. Hiermee moet één enkel contactpunt worden ingesteld voor vergunningen voor net-zero projecten die helpt bij het faciliteren en coördineren van de vergunningverlening. Het autoriseren van vergunningen kan aan andere autoriteiten worden overgelaten. Het DSO en de Rijks en provinciale coördinatieregeling vertonen gelijkenissen met de voorstellen voor één loket.

³⁹ OSA

Mocht dit niet erkend worden als één loket, dan zou het verplichten hiervan een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht behelzen. Juridisch gezien is het logischer om de lidstaten zelf invulling te laten geven aan hoe zij één loket willen vormgeven.

In artikel 13 is er in beperkte mate sprake van *lex silencio positivo*. Daar wordt gesteld dat voor bepaalde onderdelen van het vergunningsverleningsproces als goedgekeurd worden beschouwd indien er niet binnen de voorgeschreven termijn wordt gereageerd. Het kabinet is van mening dat het principe van *lex silencio positivo* voor Nederland niet van toepassing moet zijn. Met het stelsel van de Omgevingswet wordt hier uitdrukkelijk afstand van gedaan.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In artikel 18, lid 7, is de Commissie middels een gedelegeerde handeling bevoegd om de mate waarin afspraken tussen bedrijven om te voldoen aan de verplichtingen omtrent injectiecapaciteit meetellen in de verplichting per bedrijf. Daarnaast is de commissie bevoegd om de inhoud van verplichte rapportages aan te passen. Het kabinet kan zich, gelet op art. 290 VWEU, vinden in de voorgestelde bevoegdheden voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Deze delegatiebepaling ziet op de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening en geeft flexibiliteit om tot een goed werkende afspraken te komen, waardoor het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk is en tevens wenselijk. De gedelegeerde handelingen leiden daarbij tot aanvullingen van de verordening, waardoor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt. De gedelegeerde bevoegdheid is verder voldoende afgebakend naar doel, inhoud, strekking en duur.

In artikel 26⁴⁰ wordt bepaald dat de modaliteiten en voorwaarden voor het oprichten en opereren van een netto-nul proeftuinen middels een uitvoeringshandeling kan worden vastgesteld. Het kabinet kan instemmen met het toekennen van deze bevoegdheid tot vaststellen van de uitvoeringshandeling: de betreffende uitvoeringshandeling is erop gericht de verordening in de lidstaten volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren, waardoor uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand ligt. Het regelt verder geen essentiële onderdelen van de verordening, waardoor toekenning van een bevoegdheid mogelijk is. Wat betreft de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandeling vindt het kabinet het voor de hand liggen dat de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van de Comitologie verordening van toepassing is, gelet op artikel 2, tweede lid, onder b, sub iii van de Comitologie verordening. Juridisch gezien is de keuze hiervoor logisch.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt direct na publicatie in werking. 3 maanden na dat de verordening in werking is getreden moet ook één loket opgericht zijn voor vergunningverlening. Dit behelst een fundamentele stelselherziening die niet haalbaar is binnen deze termijn. Daarnaast moeten lidstaten vergunninghouders⁴¹ binnen drie maanden verplichten alle geologische gegevens met

⁴⁰ De verwijzing in artikel 26 van de NZIA naar artikel 36 klopt niet. Dit zou een verwijzing naar artikel 34, derde lid, van de NZIA moeten zijn.

⁴¹ Zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 3, van Directive 94/22/EC

betrekking tot productiesites die buiten gebruik zijn gesteld of waarvan de ontmanteling is gemeld publiekelijk beschikbaar te maken. Afhankelijk van wat de commissie bedoeld met alle geologische gegevens wordt dit niet haalbaar geacht, omdat er mogelijk (aanvullende) wetgeving nodig is.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel zal 3 jaar na inwerkingtreding en elke drie jaar daarop worden geëvalueerd door de Europese Commissie middels een rapport aan het Europese parlement, de Europese Raad en de Europese Economisch en Sociaal Comité. Het kabinet kan dit steunen.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde *one-stop-shop* (één loket) onder artikel 4 kan de uitvoering van vergunningverlening veranderen. Het kabinet zet erop in dit binnen de bestaande wet- en regelgeving -en daarmee de bestuurlijke verhoudingen- te organiseren. De voorgestelde maximale doorlooptijden zorgen voor Nederland niet voor een versnelling. Mogelijk krijgen uitvoerende instanties door de NZIA te maken met meerdere sets regels (de verordening en de Omgevingswet) die ze naast elkaar moeten toepassen. Dit kan de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het stelsel verminderen. Dit zal de omgevingsdiensten, die nu al zwaar belast zijn, niet ten goede komen.

Het voorstel verplicht de lidstaten om jaarlijks gegevens over het Europese ecosysteem voor de productie van netto-nul-technologieproducten te verzamelen en te rapporteren aan de Commissie. Tevens worden de lidstaten verplicht om de verzamelde gegevens voor de samenstelling en het publiceren van Europese statistieken aan de nationale statistische bureaus en Eurostat te verstrekken. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal bij de uitvoering van de verordening moeten worden betrokken, omdat de voorgestelde data uitwisseling naar verwachting gevolgen zal hebben voor de reeds bestaande data verzamelingsinfrastructuur van het CBS. Bijvoorbeeld omdat de data die door de lidstaat jaarlijks zijn verzameld moeten worden aangeleverd bij de nationale statistische bureaus en Eurostat.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het is moeilijk om in te schatten wat de precieze gevolgen zijn voor ontwikkelingslanden omdat er op het moment van schrijven nog geen *Impact Assessment* is uitgevoerd door de Commissie. Het voorstel kent een aantal proposities die een positief effect kunnen hebben. Zo kan het vergroten van het aanbod van netto-nul technologieën, en de inzet op innovatie bijdragen aan het verlagen van de prijzen van netto-nul technologieën. Dit kan projecten in ontwikkelingslanden ten goede komen. Tegelijkertijd heeft het voorstel als doel om een groter deel van de Europese netto-nul productie op het eigen continent te laten plaatsvinden. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor ontwikkelingslanden, voor zover daar dergelijke productie plaatsvindt voor export naar de EU. Andere proposities kunnen daarnaast een negatief effect hebben op de markttoegang van

ontwikkelingslanden. Hoewel de duurzaamheids- en weerbaarheidscriteria geen landen expliciet uitsluiten kan het zijn dat deze criteria voor ondernemers in ontwikkelingslanden moeilijk haalbaar zijn, waardoor zij niet kunnen meedingen in Europese veilingen.

Het voorstel houdt voldoende rekening met verbintenissen en doelstellingen van internationale organisaties. In verschillende artikelen zijn bepalingen opgenomen die voorschrijven dat uitwerking conform de regels van de Wereldhandelsorganisatie moet zijn⁴².

⁴² Bijvoorbeeld artikel 19, 20, 21