

# Snellere doorlooptijden energieprojecten

## Vertragers en versnellingsopties in clusters Elektriciteit, Warmte en Industrie

*Een project van EY/HVG Law en DIG voor NVDE*

*Publieksversie januari 2023*



# Introductie

## Snellere doorlooptijden: waarom, wat en hoe?

### Waarom

Het behalen van het klimaatdoel van 2030 is nu al een race tegen de klok<sup>1</sup>. Het duurt gemiddeld twee jaar om grote duurzame energieprojecten te bouwen. Een belangrijke reden hiervoor is de lange doorlooptijden voor (vergunning)procedures van de grote energieprojecten in de energietransitie. Om de doelen van 2030 te halen moet hier een substantiële versnelling worden gerealiseerd. Ons voorstel is dat overheid en bedrijfsleven ook een tijdsnorm hanteren van twee jaar om de voorbereiding en omgevingsrechtelijke procedures te doorlopen en vanuit dat vertrekpunt terug te plannen en samen te werken.

### Wat

Met dit traject willen wij – NVDE, EY, HVG law en DIG – een substantiële versnelling trachten te bewerkstelligen in de doorlooptijden van projecten. Er is een brede coalitie georganiseerd waarmee praktijkcasussen zijn geanalyseerd en we tot oplossingen dan wel oplossingsrichtingen zijn gekomen. Uiteraard is er ook gekeken naar andere relevante onderzoeken en documenten<sup>2</sup>. Dit resulteert in een nieuw gezamenlijk pleidooi over hoe en waar te versnellen. Uiteindelijk leidt dit (waar nodig) mogelijk tot wetswijziging, capaciteitsuitbreiding en/of een bestuurlijk convenant om wederzijdse afspraken en verantwoordelijkheden vast te leggen.

Versnellen gaat niet zonder vervolgactie; in een tweede fase is een verdiepende slag nodig en werken we de oplossingen waar meerdere organisaties voor nodig zijn in gezamenlijkheid uit. Hiermee denken wij bij te dragen aan de realisatie van de ambities uit het regeerakkoord.

<sup>1</sup>Zie “Pleidooi versnelling klimaatbeleid door Klimaatcoalitie” van 27 oktober 2021.

<sup>2</sup>[Notitie ‘Druk de doorlooptijden’ – oktober 2022, NVDE.](#)

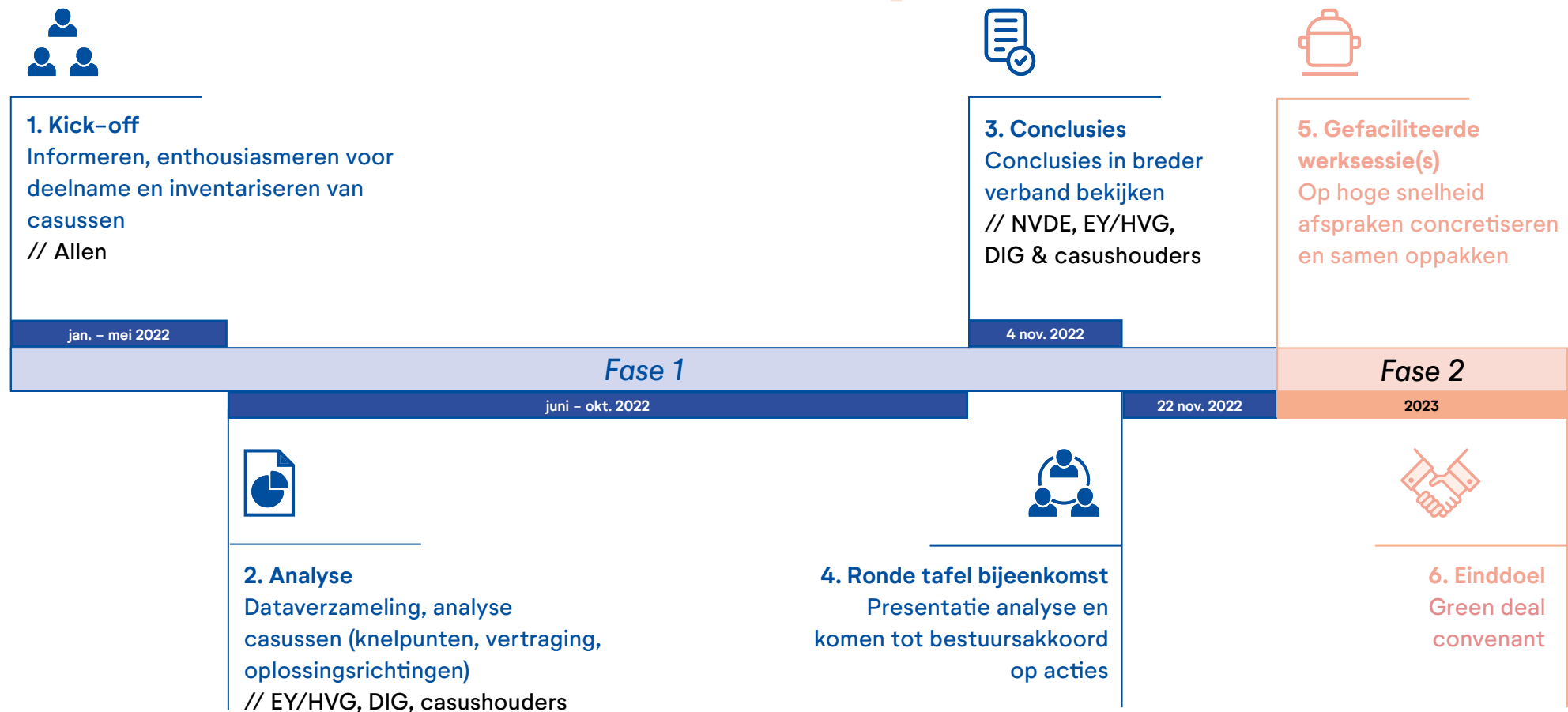
### Hoe

De eerste fase bestaat uit vier stappen, waarvan de eerste drie bij opleveren van dit rapport zijn doorlopen.

1. **Kick-off.** In de kick-off met een grote groep deelnemers van diverse organisaties is er duidelijk een gedeeld gevoel van grote urgentie geuit om de knelpunten in de doorlooptijden aan te pakken en op te lossen. In de belronde na de kick-off werd duidelijk dat deelnemers het meest voelden voor een analyse met concrete stappen per sector om die vervolgens bij elkaar te leggen.
2. **Analyse.** Er zijn vier casussen gekozen, verdeeld over drie clusters: industrie, warmte en elektriciteit. De casussen voldoen aan criteria als representativiteit van de casus voor het gehele cluster en de bereidheid van de relevante vergunningverleners om betrokken te zijn bij het onderzoek. Middels interviews en data-analyse zijn de belangrijkste vertragers en versnellingsopties in beeld gebracht. De uitkomsten zijn per cluster besproken.
3. **Conclusies.** Gezamenlijk met alle deelnemers van alle clusters zijn de uitkomsten van de analyse gedeeld en is bekeken welke versnellingsopties de grootste impact en haalbaarheid lijken te hebben.
4. **Ronde tafel bijeenkomst voorgezeten door Jan Peter Balkenende.** Het resultaat wordt in breder verband tijdens een ronde tafel bijeenkomst gepresenteerd en besproken. Doel is om vanuit verschillende invalshoeken te reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek met de drie clusters en onderzoek van Netbeheer Nederland. We komen tot een plan voor de 2e fase; hoe krijgen we de goede ideeën richting implementatie? We spreken met onze partners binnen de overheid over welke acties een ieder op kan pakken en uitwerken. En waar de te ondernemen acties het beste zijn belegd.

# Activiteiten project doorlooptijden

## Planning



Kansrijke  
**versnellingsopties**

---

# Kansrijke versnellingsopties

Na de eindpresentaties van de casussen zijn alle genoemde versnellingsopties door de aanwezigen geordend op basis van ingeschatte haalbaarheid en impact. Deze oefening gaf een voorzichtige indicatie en indruk van wat de meest kansrijke en impactvolle versnellers zouden kunnen zijn.

Om snellere doorlooptijden te realiseren is ieders inzet nodig want er zijn verschillende oplossingen nodig. Er liggen kansen op juridisch en bestuurlijk vlak, en er zijn ook kansrijke versnellingsopties die binnen de invloedssfeer liggen van de sector zelf.

## Top-4 wat we als marktpartijen zelf kunnen doen op basis van schatting impact + haalbaarheid:

- 1. Meedenken over iteratief aanvragen van subsidies en vergunningen.** ‘First time right’, hoe kun je het in één keer goed doen? Wat is realistisch met betrekking tot welke informatie je op welk moment beschikbaar hebt, hoe hou je ruimte voor wijzigingen zonder dat een vergunning of subsidie door die wijziging vervalst, integrale ‘due diligence’, van alle partijen in 1x feedback, integraal beoordelingsteam vanuit alle betrokken overheden. (C2, C4, C3, D4, D2)
- 2. Versnelling aan de voorkant.** Vanaf het begin alle stakeholders betrekken, aan onderling vertrouwen werken en goede relaties bouwen, transparant zijn, afspreken dat je elkaar niet verrast of benadeelt. (D6 + aanvulling in gesprek)

- 3. Een door overheden afgestemd plan voor het participatieproces.** Per project een participatieplan voor het participatieproces inclusief planning. Wanneer wel, wanneer niet, hoe ziet een goed participatieproces met een duidelijke kop en staart eruit, wanneer ben je klaar, wie betrek je wel, wie betrek je niet, snel vragen beantwoorden van bevoegd gezag en omwonenden. Wellicht een gedragscode voor de industrie-, de warmte- en infrastructuur sector opstellen. Voor zon en wind bestaan deze gedragscodes al.
- 4. Centre of expertise opzetten.** Gebrek aan expertise bij overheden blijkt een vertragende factor (impliciet benoemd bij C1, maar een rode draad). We kunnen helpen om mensen op te leiden om uitvoeringskracht te vergroten. Periodiek evalueren a.d.h.v. praktijkcases inregelen, continu verbeteren samen met de overheid. Versterken van lerend vermogen leidt tot betere wet- en regelgeving. Laat zien als iets niet werkt zoals verwacht (bijv. Crisis en herstelwet). (C3, D3, B5)

*Andere in het eindgesprek genoemde mogelijkheden voor eigen initiatief:*

- Coördinerende regierol pakken vanuit PoR als intermediair. Dan met mandaat. Cluster coördinatie zodat het een uitvoeringsfase wordt. Pressure cooker om te grote projecten door te starten.*
- Inkoopkracht gebruiken om overgang naar zero emissie bouwmaterieel te versnellen (en zo te helpen om het stikstofprobleem te verkleinen). Kijken wie er vanuit clusters dit kunnen doen ook om dit met gelijksoortige clusters uit te werken.*

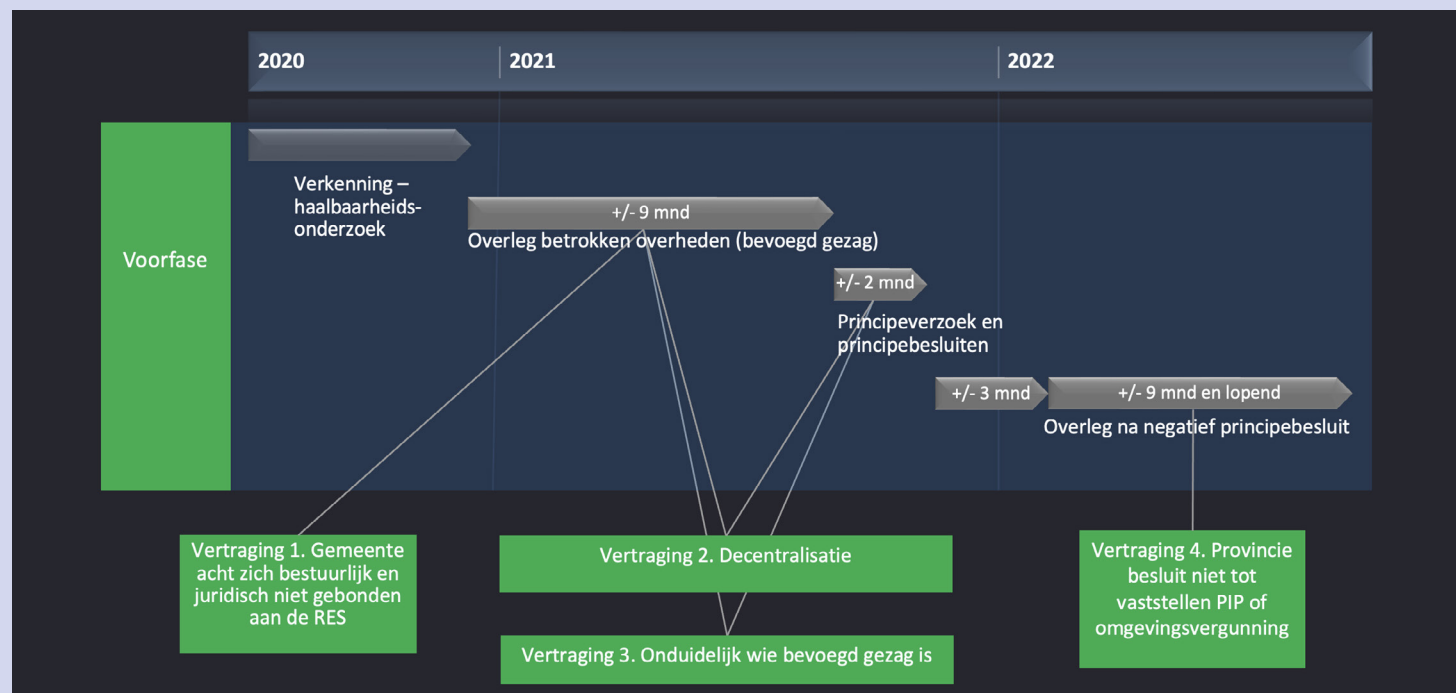
# Samenvatting

## **analyse casussen**

---

# CASUS A: Wind- en zonnepark

## Proces, vertragingen en versnellingsopties



- Ontwikkeling van een gecombineerd wind- en zonnepark
- Het project bevindt zich in de voorfase.

### Genoemde versnellingsopties casus A:

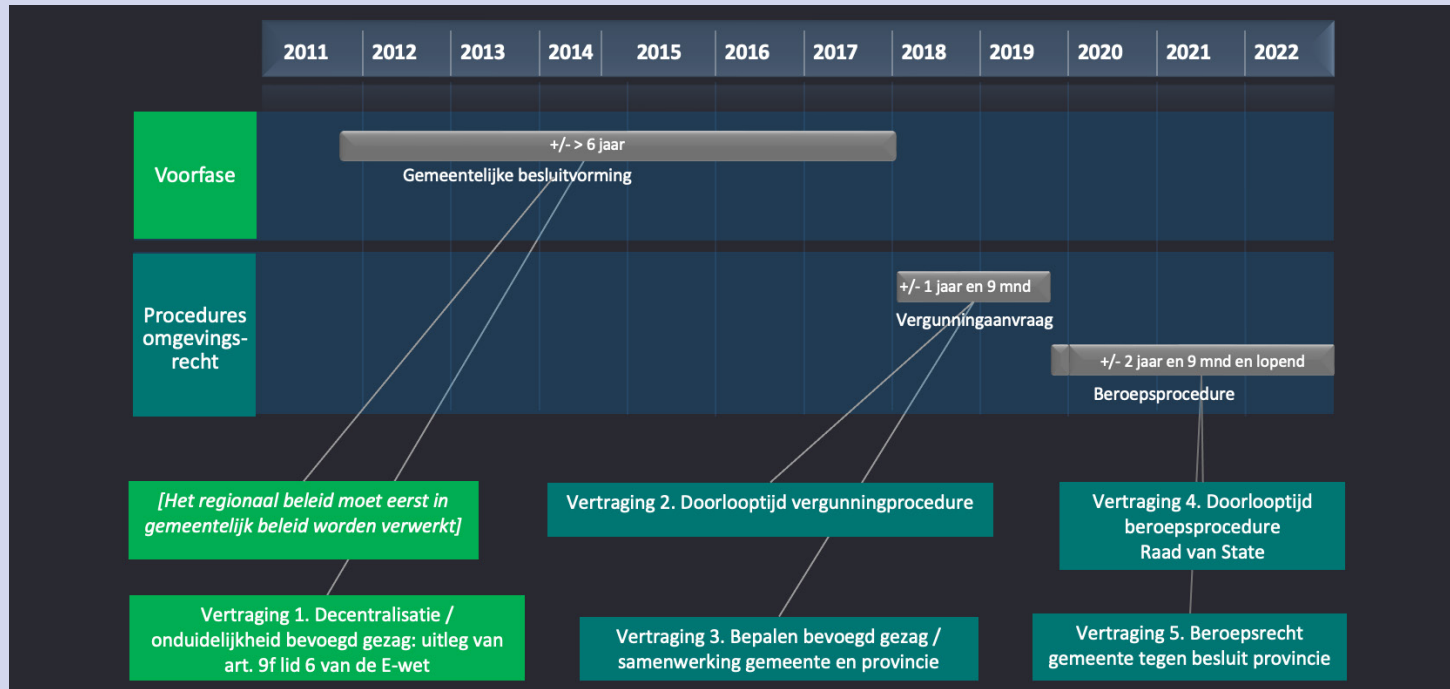
- A1 – Centralisatie van bevoegd gezag naar provincie (juiste uitleg van art. 9e en 9f van de E-wet)
- A2 – RES juridische en bestuurlijke binding
- A3 – Prioritering voorfase en vergunningsaanvraag energietransitie
- A4 – Aanvullend: Eenduidige procedure (proces)participatie (zie B5)
- A5 – Beperken beroepsrecht gemeenten conform art. 1.4 Chw (zie B4)
- A6 – Aanvullend: Duidelijkheid over moment van inwerkingstreding van o.a. de Omgevingswet (zie B6)

### Zie bijvoorbeeld ook:

- [Handreiking en werkbladen RES 2.0](#)
- [Gedragscode Zon op Land- Holland Solar](#)
- [Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land – NWEA](#)
- [Rapport Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht – RUG](#)
- [Rapport Alles uit de kast – werkgroep Extra Opgave](#)
- [Quickscan coalitieakkoord energiesysteem – Netbeheer Nederland](#)

# CASUS B: Windpark

## Proces, vertragingen en versnellingsopties



- Vervangen van windturbines
- Het project bevindt zich in de omgevingsrechtelijke procedures fase.

### Genoemde versnellingsopties casus B:

B1 – Centralisatie (zie A1)

B2 – Prioritering voorfase en vergunningsaanvraag energietransitie (zie A3)

B3 – Doorlooptijden beroepsprocedures Raad van State versnellen

B4 – Beperken beroepsrecht gemeenten conform art. 1.4 van de Crisis- en herstelwet (zie A5)

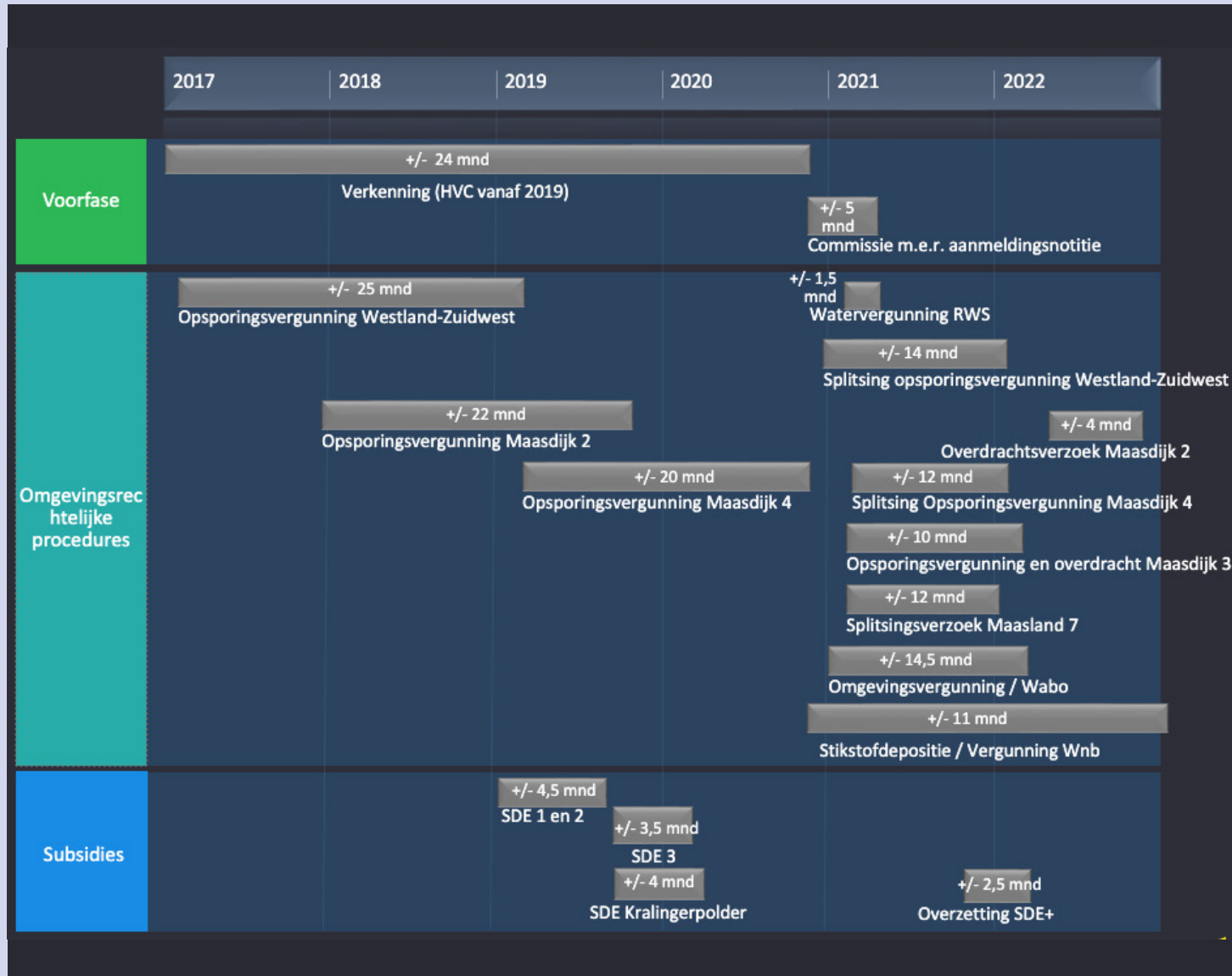
B5 – Aanvullend: Eenduidige procedure (proces)participatie

B6 – Aanvullend: Duidelijkheid over moment van inwerkingstreding van o.a. de Omgevingswet



# CASUS C: Warmtesysteem Westland

## Proces



- Initiatief van HVC
- Ontwikkeling van een grootschalig systeem van samenwerkende partijen, warmtenetten en –bronnen met als doel een duurzame warmte toekomst voor het Westland.

- Drietal projecten in scope, de laatste stand van zaken:

Maasdijk: Vergunningvraag Wet Wnb ingediend, financial close volgt spoedig;

Polanen: stikstofdepositie, financial close in afwachting van Maasdijk;

Wippolderlaan: voortoets Wnb akkoord, lopende Wabo fase, momenteel project uitgesteld.

# CASUS C: Warmtesysteem Westland

## Vertragingen

### Omgevingsrechtelijke procedures

#### Termijnen van orde worden niet gehaald

Bij opsporingsvergunningen en omgevingsvergunningen te lange looptijd tussen aanvraag en besluit bevoegd gezag. Aanwijsbare redenen:

- Gebrek aan urgentie (o.a. geen verdiscontering van publieke waarde van warmtenetten);
- Capaciteitsproblemen resulteren in o.a. onderbezetting en gebrek aan kennis en ervaring;
- Geen duidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheid draagt;
- Fragmentatie/deeloplossingsdenken belemmert het groter denken, resulterende in terughoudendheid t.a.v. aannames bij aanvraag vergunningen resp. benodigde aanpassingen en correcties in verleende vergunning;
- Terughoudendheid van bevoegd gezag in flexibiliteit bij verleende vergunningen;
- Teveel schakels en afhankelijkheid bevoegd gezag van externe adviseurs;
- Geothermie past niet in huidig stikstofbeleid.

Termijn van orde (RWS/Waterschap) t.a.v. watervergunningen worden in principe wel gehaald.

### Subsidies

#### Termijnen van orde worden wel gehaald

Echter wel vertraging waarneembaar in het geval van verzoek tot wijziging locatie in vergunde subsidie. Zie bijv. casus Wippolderlaan.

Aanwijsbare redenen:

- Terughoudendheid van bevoegd gezag in toepassing t.a.v. aannames bij aanvraag subsidie resp. benodigde aanpassingen en correcties in vergunde subsidie;
- Buitenproportionele benodigde specificaties bij subsidie aanvragen;
- Onjuiste scope subsidies.

### Financiering – volledige projectdoorloop

#### Onvoldoende financieel blikveld voor spelers

Onderling samenhang financiering projecten en financieringsonzekerheid bij aanvang geeft vertraging start project, alsook vertraging FID/Financial close

Aanwijsbare redenen:

- Te beperkt aanbod subsidies;
- Financiële risico's voor start zijn (te) hoog, o.a. in het kader van vollooprisko;
- Ontbreken urgentie (o.a. geen verdiscontering van publieke waarde van warmtenetten) bij externe financiers

# CASUS C: Warmtesysteem Westland

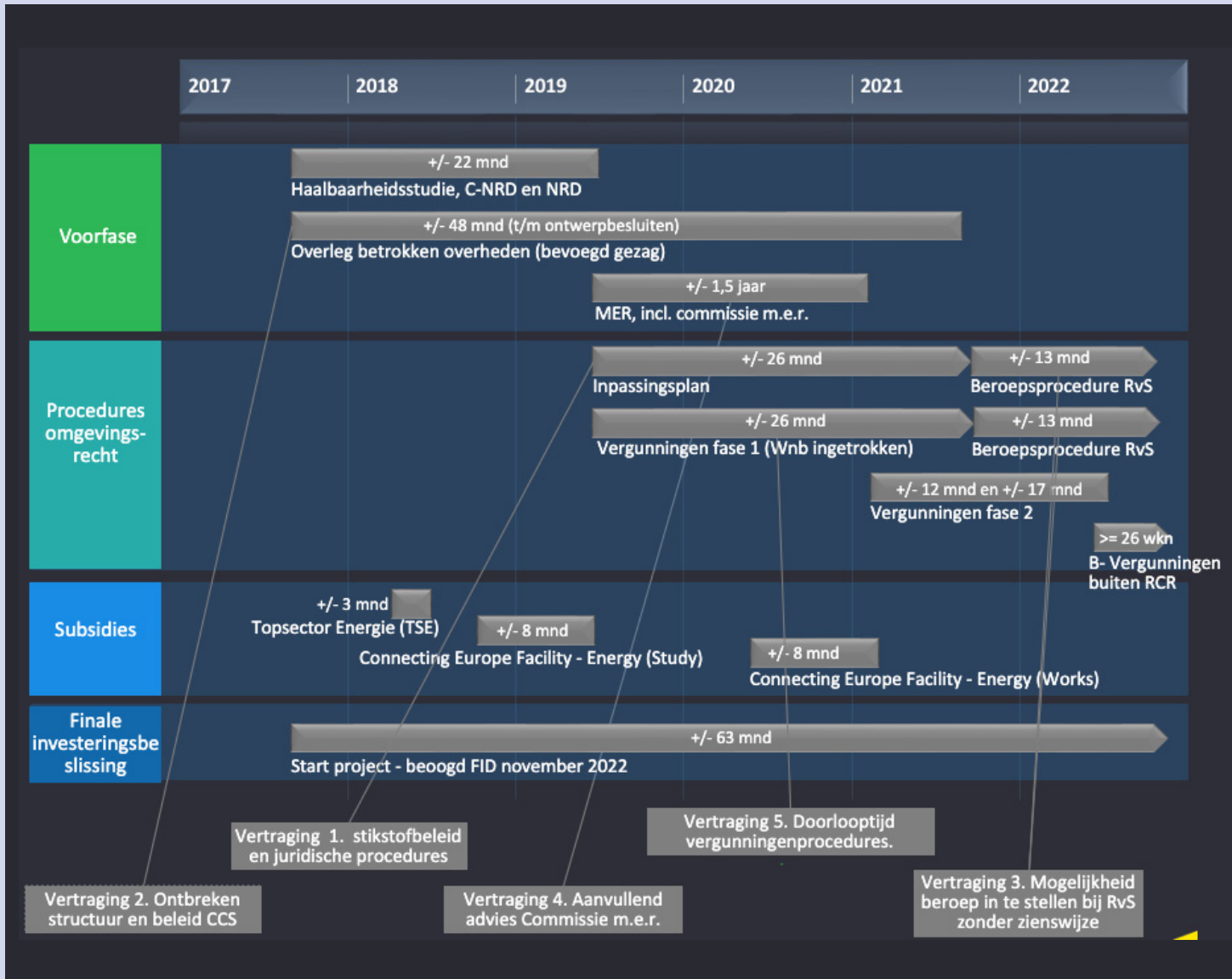
## Versnellingsopties

### Genoemde versnellingsopties casus C:

- C1 – Aanvullend: urgentie en aandacht voor warmte bij beleid
- C2 – Aanvullend: verlagen financiële risico's initiatiefnemers
- C3 – Aanvullend: verregaande wijzigingen mogelijk maken in verleende subsidies  
+ vergroten subsidieaanbod
- C4 – Aanvullend: verregaande wijzigingen mogelijk maken in verleende vergunningen
- C5 – Duidelijk stikstofbeleid
- C6 – Aanvullend: procesparticipatie afhankelijk maken van specifieke omstandigheden
- C7 – Aanvullend: bundelen van vergunningen, zowel de boven- als ondergrondse
- C8 – Aanvulling: Voorkomen van (schijn van) willekeur bij beoordeling projecten

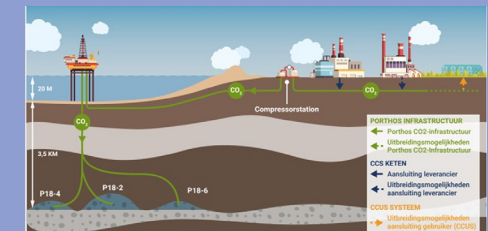
# CASUS D: Porthos CCS

## Proces en vertragingen



### Toelichting casus:

- CCS Project
- Porthos staat voor Port of Rotterdam CO<sub>2</sub> Transport Hub and Offshore Storage.
- Initiatief van: Havenbedrijf Rotterdam N.V., N.V. Nederlandse Gasunie en Energie Beheer Nederland (EBN).
- Aanleg van een systeem voor de transport en opslag van CO<sub>2</sub> van de industrie uit de Rotterdamse haven in lege gasvelden onder de Noordzee.
- Het project bevindt zich in de omgevingsrechtelijke procedures fase



# CASUS D: Porthos CCS

## Versnellingsopties

### Genoemde versnellingsopties casus D:

- D1 – Probleem van stikstofdepositie en natuurherstel in Nederland oplossen
- D2 – Wettelijke doorlooptijden (termijnen van orde) halen
- D3 – Omgeving vroegtijdig betrekken om omgevingsrechtelijke procedures te voorkomen
- D4 – Langjarige subsidies voor opstarten nieuwe markten en technieken
- D5 – Opzetten structuur om industriële transitie te begeleiden  
(met juridische kaders en randvoorwaarden voor industriële clusters)
- D6 – Versnelling aan de voorkant van een project
- D7 – Coördinatie door initiatiefnemer zelf daar waar RCR vertraging oplevert
- D8 – Omgevingsrechtelijke procedures, vrijwel gelijktijdige voorbereiding.

**Casusonderzoek, interviews, analyse en verslaglegging:**

Veerle Drok, Medewerker EY

Jacqueline Feld, Advocaat HVG Law

Peter de Haan, Advocaat in samenwerking met HVG Law

Bastiaan Kats, Associate Partner EY

**Facilitatie diverse gesprekken en verslaglegging:**

Floor Govers, Creatief strateeg DIG

Lianne Polinder, Design researcher DIG

Marieke Rietbergen, CEO DIG

**Grafische vormgeving:**

Design Innovation Group

**In opdracht van:**

Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie

Olof van der Gaag, voorzitter NVDE

Puck Sanders, medewerker NVDE

Januari 2023

*Disclaimer: De casussen zijn illustratief en per definitie niet compleet. Aan de hand van de startbijeenkomst en één-op-één gesprekken en uitwisseling van documenten met de casushouder is elke casus beschreven. Ons onderzoek is daarmee beperkt tot hetgeen door de casushouder is aangedragen. Dit rapport moet ook tegen die achtergrond worden gelezen. Het onderzoek is geen advies of due diligence ten aanzien van de beschreven projecten en geen enkele partij mag erop vertrouwen dat deze informatie juist is en HVG en EY staan niet in voor de volledigheid van deze informatie.*