

## **Fiche 2: Mededeling EU-strategie voor zonne-energie**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU-strategie voor zonne-energie

*b) Datum ontvangst Commissiedocument:*

18 mei 2022

*c) Nummer Commissiedocument:*

COM(2022) 221

*d) EUR-Lex:*

52022DC0221 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221&from=NL>)

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie:*

N.v.t.

*f) Behandelingstraject Raad:*

Transport, Telecommunicatie en Energie (Energieraad)

*g) Verantwoordelijk ministerie:*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met Ministerie van BZK

### **2. Essentie voorstel**

Op 18 mei jl. heeft de Europese Commissie het REPowerEU-plan gepubliceerd<sup>1</sup>, waarvan de EU strategie voor zonne-energie onderdeel is. De strategie zet uiteen hoe op EU-niveau en op het niveau van individuele lidstaten invulling gegeven moet en kan worden aan de rol van zonne-energie in de energietransitie. De strategie bestaat uit een visie langs drie hoofdsporen. Vanuit de visie formuleert de Commissie vier initiatieven waarmee knelpunten en uitdagingen op de korte termijn kunnen worden aangepakt.

Het eerste spoor van de visie is het versnellen van de uitrol van zonne-energie met als doel een verdubbeling van 320 GW geïnstalleerd zonvermogen in 2025 en bijna 600 GW in 2030. Onder dit spoor vallen onder andere voorstellen voor multifunctioneel ruimtegebruik, waaronder zon op dak, en voor het aanwenden van zonne-energie voor het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Ook bevat dit spoor de inschatting dat de additionele investering voor zonne-energie in totaal 26 miljard vragen tot 2027 bovenop de investeringen voor Fit-for-55 en dat landen hiervoor zelf

---

<sup>1</sup> Brief van 17 juni 2022, kenmerk DEIZ/22249012

stimuleringsregelingen beschikbaar stellen. Daarnaast bevat het voorstellen om het elektriciteitsnet voor te bereiden op de opwek van meer zonne-energie, rekening houdend met grote volumes gelijkstroom vanuit zonnepanelen (in plaats van de gebruikelijke wisselstroom). Het tweede spoor is het zorgen voor beschikbaarheid van duurzaam geproduceerde zonne-energie. In dit spoor wijst de Commissie op het belang van onderzoek en innovatie en op een veerkrachtige keten en competitieve EU-markt. Het derde en laatste spoor is de inzet op meer internationale samenwerking via internationale partnerschappen met buurlanden via de EU Energiegemeenschap en met derde landen, bijvoorbeeld via het *EU-India Clean Energy and Climate Partnership*.

Het eerste kortetermijninitiatief is het zonnedakeninitiatief (*EU Solar Rooftops Initiative*), waarmee lidstaten worden verplicht om de opwek van zonne-energie toe te passen bij nieuwe en bestaande gebouwen. De verplichting is vanaf 2026 van toepassing op alle nieuwe publieke en commerciële gebouwen groter dan 250 m<sup>2</sup>, vanaf 2027 voor bestaande publieke en commerciële gebouwen groter dan 250 m<sup>2</sup> en vanaf 2029 voor alle nieuwe woningen. Onderdeel van het initiatief is ook dat gemeenten met meer dan 10.000 inwoners een energiecoöperatie oprichten en dat huishoudens in energiearmoede toegang hebben tot (het opwekken van) zonne-energie, bijvoorbeeld door zon bij sociale huurwoningen, door energiegemeenschappen/-coöperaties, of door een eigen installatie financieel te ondersteunen. Het tweede initiatief is het verkorten van vergunningprocedures voor o.a. zonnepanelen, waarover verder wordt uitgeweid in een ander REPowerEU-voorstel<sup>2</sup>. Het derde initiatief is het zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende goed geschoolde arbeidskrachten door middel van het *EU Large Scale Skill Partnership*, dat erop is gericht de technische beroepsbevolking in de EU te laten groeien tot de benodigde omvang en met de juiste vaardigheden om de energietransitie, waaronder met zonne-energie, mogelijk te maken. Het vierde en laatste initiatief is een Europese zonne-industriealliantie waarmee een betrouwbare en duurzame productie van zonnepanelen in Europa bewerkstelligd kan worden. Deze alliantie zal voorzien in een kader voor gecoördineerde acties om nieuwe, efficiënte en duurzame technologieën te ontwikkelen en opschalen, met daarbij ook aandacht voor circulariteit.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland is de Europese koploper zonne-energie (meeste geïnstalleerd vermogen per hoofd van de bevolking). In het Klimaatakkoord is afgesproken dat wind en zon op land in 2030 samen 35 TWh opwekken en dit doel wordt momenteel herijkt. Daarnaast voorziet het kabinet een autonome groei van 7 TWh zon op dak tussen 2019 en 2030. Op 20 mei jl. heeft het kabinet de zonnebrief<sup>3</sup> gepubliceerd. Hierin beschrijft het kabinet de rol van zonne-energie in de transitie. Het kabinet zet in op grootschalige opwekking van hernieuwbare energie op grote dakoppervlakten en andere objecten. Bij zon op veld wordt ingezet op multifunctioneel ruimtegebruik, waarmee de energieopgave wordt verbonden met andere opgaven – zoals klimaatadaptatie, natuurbehoud en voedselproductie. Ook hecht het kabinet belang aan een goede verdeling van lusten en lasten,

---

<sup>2</sup> COM(2022) 222

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 813, nr. 1046

waarbij uitgangspunt is dat burgers en gemeenschappen die lasten ondervinden ook kunnen profiteren van de energietransitie. Voor het behalen van een duurzame samenleving waarin zonnepanelen een sleutelrol speelt, is een daartoe goed opgeleide beroepsbevolking een belangrijke voorwaarde. Hiertoe zet het kabinet in op technische scholing om de krapte in de arbeidsmarkt voor deze sector op te lossen, bijvoorbeeld middels het Techniekpact<sup>4</sup>. Het kabinet herkent de uitdaging die ligt in een veerkrachtige, duurzame keten en streeft daarbij naar onafhankelijkheid en diversificatie, naar het beperken van de milieudruk vanuit de zonnesector en naar het voorkomen van de situatie waarin de sector afhankelijk is van schaarse materialen. Het kabinet zet zich in om het beleid hierop, dat momenteel nog gefragmenteerd is, meer te integreren en in internationaal perspectief te bezien.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Op hoofdlijnen steunt het kabinet de veelzijdige en ambitieuze inzet van de EU zonnepanelenstrategie, die goed aansluit bij de zonnepanelenbrief van het kabinet. Zo deelt het kabinet dat zonnepanelen-energie van waarde moet zijn voor burgers en gemeenschappen, bijvoorbeeld door coöperatieve opwekking te stimuleren en door het aanschaffen van zonnepanelen ook voor lage inkomens toegankelijk te maken. Ook onderschrijft het kabinet het belang van internationale samenwerking om zo regio's die achterblijven in de energietransitie te steunen.

De veelzijdigheid van deze strategie leidt echter ook tot vragen bij het kabinet. Zo is het niet overal duidelijk wat er van de lidstaten wordt verwacht, bijvoorbeeld bij de zonnepanelen-industriealliantie, en in hoeverre de strategie ook nog vorm zal krijgen in wetgeving. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de proportionaliteit van sommige voorstellen, bijvoorbeeld waar het gaat om verplichtingen voor zonnepanelen op dak en de verplichting van een energiecoöperatie in elke gemeente met meer dan 10.000 inwoners. Het kabinet signaleert ook dat sommige onderdelen in het voorstel onderbelicht blijven, bijvoorbeeld opslag van zonnepanelen-energie om zo vraag en aanbod beter in balans te brengen.

#### Uitgelichte punten brede visie

##### *i. Een doel van 320 GW geïnstalleerd zonnepanelenvermogen in 2025 en bijna 600 GW in 2030*

Momenteel staat er circa 160 GW opgesteld vermogen in de EU. Het doel van 320 GW in 2025 betekent een verdubbeling van het opgesteld vermogen in tweeënhalf jaar en vervolgens bijna nog een verdubbeling in de vijf jaar daarna. Dit is zeer ambitieus. Het kabinet steunt deze ambitie in beginsel, maar zal de Commissie vragen hoe deze verdubbeling verdeeld zou moeten worden onder de lidstaten. Voor Nederland zou een verdubbeling van het reeds geïnstalleerde vermogen in 2025 namelijk al een uitdaging zijn in verband met de transportschaarste op het elektriciteitsnet en dit geldt des te meer voor nog een verdubbeling in 2030. Daarnaast is er op Europees niveau meer aandacht nodig voor flexibiliteit in vraag en aanbod, bijvoorbeeld in de vorm van opslag, om het opgesteld vermogen ook daadwerkelijk te laten leiden tot het verdringen van fossiele energie

---

<sup>4</sup> <https://www.techniekpact.nl/>

en daarmee tot de gewenste CO<sub>2</sub>-reducties. Het kabinet ziet dat dit punt onvoldoende aandacht krijgt in de strategie en zal wijzen op het belang van Europese samenwerking op het gebied van flexibiliteit in het Europese energiesysteem.

*ii. Het bevorderen van multifunctioneel ruimtegebruik*

Het kabinet onderschrijft de kansen die liggen in multifunctioneel ruimtegebruik om meerdere opgaven tegelijk te bedienen. Het Nederlandse ruimtelijk beleid ten behoeve hiervan is in ontwikkeling en is nadrukkelijk ook gericht op zon op objecten (anders dan daken). Zon op object ontbreekt in de strategie. Het kabinet zal aanbieden de opgedane kennis hierover in EU-verband te delen. Zo kan Nederland onder andere kennis delen op het gebied van het tenderen van overheidsgronden, wat de Rijksoverheid al een aantal jaar doet in het programma Opwek Energie op Rijksareaal. Het kabinet acht ook multifunctionele toepassingen als agri-PV en drijvende PV interessant voor de energietransitie. Het borgen van ecologische waarden is hierbij van belang, maar krijgt onvoldoende aandacht in de strategie. Het kabinet zal de Commissie vragen hoe Europese samenwerking kan bijdragen aan het vergroten van de kennis over het borgen en versterken van ecologische waarden bij zonprojecten buiten de gebouwde omgeving.

*iii. Aantrekkelijke financiering*

Het kabinet heeft voor de financiering van de uitrol van zon-PV reeds diverse instrumenten ter beschikking gesteld, zoals de salderingsregeling, de Investeringsubsidie Duurzame Energie (ISDE), Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) en de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). De door de Commissie voorgestelde synergiekansen kunnen in Nederland worden gefinancierd met de innovatieregelingen (Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), subsidie Hernieuwbare Energietransitie (HER+) en de subsidieregeling Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI)). Het kabinet staat positief tegenover aangepaste richtlijnen voor staatssteun (CEEAG), hoewel op dit moment de uitrol van zon-PV in Nederland al op hoog tempo plaatsvindt en zonnepanelen bij veel (competitieve) stimuleringsinstrumenten reeds goed aan bod komen.

*iv. Het elektriciteitsnet voorbereiden op efficiënte verwerking en transport van zonne-energie*

In Nederland leidt schaarste op het elektriciteitsnet nu al in toenemende mate tot problemen bij de uitrol van meer zonnepanelen, ondanks forse investeringen van de netbeheerders. Het kabinet herkent de aandachtspunten in de zonne-energiestrategie, maar heeft – in tegenstelling tot sommige andere lidstaten – geen volledige zeggenschap over de inrichting en gebruik van het net, waardoor de Commissievoorstellen samen met andere partijen zouden moeten worden uitgevoerd. Het kabinet mist op dit punt in de strategie ook aandacht voor het feit dat het huidige energiesysteem is ingericht op wisselstroom, waarmee het inpassen van zonnestroom (gelijkstroom) voor uitdagingen kan zorgen. Ook mist het aandacht voor flexibiliteit, waaronder energieopslag, zoals ook benoemd in de beoordeling van het doel voor zonne-energie. Opslag kan net als andere vormen van flexibiliteit bijdragen aan een efficiëntere benutting van het elektriciteitsnet. Het kabinet ziet hierop graag Europese samenwerking.

v. *Het steunen van innovaties*

De strategie benadrukt het belang van onderzoek en innovatie. Het kabinet zet ook in op onderzoek en innovaties en stelt hiervoor al financiering beschikbaar (DEI+, HER+ en MOOI) en Nederland neemt deel in het Horizon Europe partnerschap Clean Energy Transition. Het kabinet onderschrijft de door de Commissie benoemde innovatieonderwerpen, waaronder efficiëntere panelen, *building-integrated PV* (BIPV, panelen die slim zijn geïntegreerd in gebouwen), zonthermie en *vehicle-integrated PV* (VIPV, zonneauto's). Efficiëntere panelen dragen bij aan minder ruimtegebruik, minder energieverlies en meer mogelijkheden tot multifunctionele inzet, wat goed aansluit bij de keuzes van het kabinet in het coalitieakkoord en de zonnebrief. Het kabinet ziet het potentieel van BIPV, maar haalt uit het voorstel van de Commissie geen nadere richting over het instrumenteren van het ondersteunen hiervan en kan de inzet van de Commissie dan ook niet goed beoordelen. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen. Zonthermie is een goede manier om duurzaam warmte op te wekken en kan in Nederland op dit moment al subsidie aanvragen in de SDE++. Daarnaast is het positief dat ook circulariteit en kritieke materialen worden genoemd als innovatieonderwerp, maar deze aspecten behoeven wel verdere uitwerking. Het kabinet zal de Commissie hier om vragen. De Commissie geeft ook aan dat zij momenteel de kansen van VIPV analyseert door middel van een pilotproject. Het kabinet wil de uitkomsten hiervan graag afwachten om een beter beeld te krijgen van de potentie van zonneauto's vanuit Europees perspectief.

Er is ook een aantal voor Nederland belangrijke innovatieonderwerpen die in de strategie volgens het kabinet te weinig aandacht krijgen. Het gaat dan met name om innovaties om belasting van het elektriciteitsnet te beperken, innovaties die de ecologische en landschappelijke inpassing van zon-PV verbeteren en de effecten op de omgeving beperken, en innovaties die bijdragen aan de verlichting van tekorten van gekwalificeerd personeel. Het kabinet zal de Commissie en andere lidstaten aangeven dat ook aan deze onderwerpen aandacht besteed moet worden.

vi. *Een duurzaam aanbod en veerkrachtige keten*

De Commissie wijst op twee instrumenten voor de interne markt om panelen efficiënter, duurzamer en beter te recyclen: de *Ecodesign Regulation* en de *Energy Labelling Regulation*<sup>5</sup>. Het kabinet ondersteunt deze voorstellen. De Commissie heeft in haar voorstel ook aandacht voor het naleven van mensenrechten en arbeidsrechten bij de fabricage van zon-PV. De Commissie introduceert daarom rapportageverplichtingen en wetgeving<sup>6</sup> in haar voorstel, die moeten zorgen voor het borgen van de rechten van de werknemers binnen de gehele productieketen. Het kabinet kan de achterliggende ambitie, om effectief dwang- en kinderarbeid tegen te gaan en mensenhandel aan te pakken, volledig onderschrijven en maakt zich, onder meer door het ondersteunen van IMVO-convenanten vanuit de sector, hard voor een eerlijk en transparant productieproces van zon-PV.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 22112 nr. 3422.

<sup>6</sup> [Fiche 2 - mededeling waardig werk wereldwijd | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

In een veerkrachtige keten zijn zowel de ruwe materialen als het maakproces belangrijk. Het kabinet onderschrijft de voorstellen die raken aan het creëren van een robuuste toeleveringsketen en een circulaire sector. De Commissie moedigt een circulair systeem in lidstaten aan, maar de strategie blijft op dit punt vaag. Binnen de waardeketen van zonnepanelen heeft de EU een sterk aandeel, maar blijft de EU op kritieke punten afhankelijk van toelevering uit China. Het voorstel brengt hiervoor geen remedie naar voren. Het kabinet zal aandringen op een verdere verdieping van dit onderdeel van de strategie.

Onderstaande beoordeling ziet toe op de vier initiatieven voor de korte termijn.

*i. EU Solar Rooftops Initiative*

In beginsel is het kabinet positief over de ambitie ten aanzien van meer zon op dak, die in aanvulling is op de voorgestelde herziening van de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen (EPBD) die in de Kamerbrief REPowerEU wordt besproken. De zonnebrief en het programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving<sup>7</sup> bevatten de extra inzet die het kabinet gaat plegen ten aanzien van zon op daken, waaronder normering voor nieuwe utiliteitsgebouwen met daken van 250m<sup>2</sup> en groter en het uitbreiden van de maatwerkbevoegdheid voor gemeenten om hernieuwbare energie op dak tot volledige benutting te verplichten bij alle bestaande utiliteitsbouw van 250m<sup>2</sup> en groter. Het kabinet ziet dat het Commissievoorstel in lijn is met de eigen inzet ten aanzien van nieuwe utiliteitsgebouwen, maar heeft zorgen over de proportionaliteit van het voorstel en de ruimte voor lokale en nationale invulling van ambities. Voor de bestaande bouw hecht het kabinet eraan om zelf te kunnen bepalen of en wanneer minimumeisen gerechtvaardigd zijn, gelet op de afweging tussen enerzijds het eigendomsrecht en anderzijds tegemoetkoming aan het algemeen belang (verduurzaming). In alle gevallen geldt dat het kabinet vindt dat bij het uitvoeren en handhaven van de verplichtingen rekening gehouden moet worden met haalbaarheid, met name wat betreft aansluiting op het elektriciteitsnet, en dat hiervoor (lokaal) maatwerk mogelijk moet zijn. Het kabinet zal deze punten aan de orde stellen bij de Commissie. Verder tekent het kabinet aan dat een focus op enkel zonne-energie op gespannen voet kan staan met de uitgangspunten in de nationale bouwregelgeving waarin het ook mogelijk is om naar andere technieken dan zon te kijken voor hernieuwbare opwek. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze uitgangspunten overeind blijven bij alle implementatie van nieuwe bouwregelgeving, waaronder nieuwe Europese verplichtingen. Het kabinet zal dit aan de orde stellen bij de Commissie. Het voorstel van de Commissie om verplichtingen ten aanzien van zon op dak te integreren in de EPBD roept bij het kabinet de vraag op of de verplichting voor zon op dak inherent gekoppeld is aan het gebouwgebonden energiegebruik van de betreffende gebouwen, waardoor in veel gevallen niet het gehele dak potentieel zal worden benut voor hernieuwbare energie opwek. Het kabinet zal de Commissie vragen of deze verplichting niet beter onderdeel zou kunnen zijn van het voorstel voor de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED III). Ten slotte is de samenhang tussen dit Commissievoorstel en het EPBD-voorstel voor de emissievrije standaard voor nieuwbouw per 2030 (en 2027 voor publieke instellingen) en bestaande bouw per 2050 nog onbekend. Hierover zal het kabinet de Commissie bevragen.

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 911

De Commissie stelt dat lidstaten een ondersteuningsprogramma moeten opzetten voor zon op dak. Het kabinet ziet echter geen meerwaarde in een aanvullend ondersteuningsprogramma naast de bestaande Nederlandse kaders, waar verschillende subsidieregelingen (o.a. SDE++, SCE, salderingsregeling) onderdeel van zijn en waarmee al grote stappen zijn gezet de afgelopen jaren. Het kabinet kan deze maatregel ondersteunen wanneer reeds bestaande kaders – zoals die in Nederland – voldoende zijn. Het maximaleren van de vergunningenprocedures tot drie maanden kan het kabinet niet steunen. Het voorstel zou consequenties kunnen hebben voor de zorgvuldige procedures die (mede ingegeven door andere EU-wetgeving) nodig zijn bij zon op monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten en in het geval er vogels in/onder het dak huizen (EU Vogelrichtlijn en Nederlandse Wet natuurbescherming). Bovendien geldt in Nederland dat activiteiten tegelijkertijd met één aanvraag kunnen worden ingediend, waardoor een termijn van drie maanden niet gegarandeerd kan worden. Het kabinet zal bij de Commissie aangeven alleen te kunnen instemmen met het voorstel wanneer er uitzonderingen o.b.v. een nationale afweging mogelijk zijn.

Uit de aangekondigde maatregelen en voorstellen blijkt dat de Commissie veel waarde hecht aan het toegankelijk maken van zonne-energie voor huishoudens met lage inkomens en burgers die leven in energiearmoede. Het kabinet deelt dit en ziet overeenkomsten tussen de voorstellen in de strategie en het kabinetsbeleid, onder andere door het Besluit Energieprestatievergoeding, dat energiezuinige huurwoningen met zonnepanelen voor verhuurders en huurders stimuleert. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan en heeft hiervoor zowel staand ondersteunend beleid, als meerdere nieuwe maatregelen aangekondigd in de zonnebrief en in het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving. Het kabinet zal niet kunnen instemmen met een verplichting van minstens één energiecoöperatie in elke gemeente met meer dan 10.000 inwoners omdat dit zou leiden tot een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid en onevenredige regeldruk bij gemeenten (dit ondanks het feit dat er in Nederland al in 84% van de gemeenten een energiecoöperatie actief is, 676 in totaal).

Voor wat betreft de overige aspecten van het zonedakinitiatief zal het kabinet de Commissie vragen hoe zij verwacht dat eventuele verplichtingen naar aanleiding van het *Rooftop Initiative* worden uitgewerkt en in hoeverre er ruimte zal zijn voor maatwerk.

#### *ii. Vergunningverlening*

In de Kamerbrief REPowerEU-plan gaat het kabinet in op het voorstel voor het versnellen van vergunningsprocedures.

#### *iii. EU Skills Partnership*

Het *EU Large Scale Skill Partnership* is erop gericht de technische beroepsbevolking in de EU te laten groeien tot de benodigde omvang om de energietransitie, waaronder met zonne-energie, mogelijk te maken. Hierbij is het ook belangrijk dat deze beroepsgroep opgeleid wordt met de juiste vaardigheden om de ambities uit de *Solar Strategy* te kunnen waarmaken. Het kabinet

herkent het probleem dat de technische beroepsbevolking mee moet groeien met de uitrol en ambities voor onder andere zonne-energie. Het kabinet zet in op de technische scholing van leerlingen en werkenden middels onder andere het Techniekpact. Het EU Skills Partnership is een goede volgende stap in het vergroten van de technische beroepsbevolking, maar is in de voorliggende strategie nog niet voldoende uitgewerkt om de concrete waarde ervan te laten blijken. Het kabinet ziet graag nadere toelichting van de Commissie tegemoet over hoe het *Partnership* in de praktijk meerwaarde kan bieden en kan zorgen voor een hoger tempo in de groei van toegerust opgeleide of omgeschoolde werknemers.

*iv. EU zonne-industriealliantie (EU Solar PV Industry Alliance)*

Het kabinet steunt de wens dat zon-PV in de EU van goede kwaliteit en ecologisch veilig is, en waar mogelijk dicht bij huis geproduceerd wordt. Dit waarborgt de kwaliteit van de panelen en het productieproces, en zorgt ervoor dat de EU kan rekenen op een betrouwbare toeleverstroom. Het kabinet ziet hoe een *Europese zonne-industriealliantie* kan bijdragen aan deze doelen en is benieuwd naar de verdere uitwerking van dit voorstel.

*Gevolgen voor de brede welvaart*

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan<sup>8</sup> 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.

Ten aanzien van deze strategie worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De voorliggende strategie draagt bij een betere kwaliteit van leven voor toekomstige generaties, investeert in hen en doet dat Unie-breed. De kosten en baten worden zoveel mogelijk eerlijk verdeeld. Middels een opgehoogde doelstellingen van zonne-energie in 2025 en 2030 en de daarvoor noodzakelijke maatregelen wordt gewerkt aan structurele CO<sub>2</sub>-reducties en zodoende draagt de strategie bij aan de klimaatdoelen voor 2030 en 2050. Deze komen de toekomstige generaties weer ten goede.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De verwachting is dat voorliggende strategie vanuit de Commissie positief zal worden ontvangen door het merendeel van de lidstaten, omdat zij ook stevige klimaatambities hebben of de *Solar Strategy* aansluit bij hun stand of voorgenomen beleid. De strategie verwoordt de brede wens om over te schakelen op hernieuwbare bronnen, die in het licht van de huidige geopolitieke situatie en energie-afhankelijkheden alleen maar urgenter is geworden. Toch zouden lidstaten verschillend kunnen reageren op de ambitie in de strategie. Niet iedere lidstaat heeft immers hetzelfde aandeel opgesteld vermogen aan PV (per hoofd van de bevolking) of hetzelfde aandeel zonne-energie in de energiemix. Hierdoor kunnen voor sommige lidstaten, die op nationaal niveau nog niet aansluiten bij de ambitie in de strategie, de verplichtingen die de strategie naar voren brengt, een minpunt zijn.

---

<sup>8</sup> Kamerstuk 35 377, nr. 19

Binnen het Europees Parlement kan de strategie waarschijnlijk op meer steun rekenen van het progressieve gedeelte van de parlementsleden. Conservatieve parlementsleden kunnen kanttekeningen plaatsen bij de proportionaliteit en de gevolgen van de spoed die het voorstel uitademt op energiezekerheid, banen en energieprijzen.

#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

##### *a) Bevoegdheid*

De grondhouding van het kabinet is positief. De strategie heeft betrekking op de Europese energiemarkt en het verder uitrollen van duurzame zonne-energie in de EU. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, sub i, VWEU).

##### *b) Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De strategie heeft tot doel om het geïnstalleerd vermogen voor zonne-energie in de EU substantieel te verhogen en dit te doen op een duurzame en verantwoorde manier (ruimtelijk, technisch, maatschappelijk, e.d.). Gezien het grensoverschrijdende karakter van de energiemarkt, de noodzaak van een pan-Europese investerings- en ondersteuningsstrategie om de doelstellingen van REPowerEU te halen en de uitdagingen op het gebied van zonne-energie kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en daarom is een EU-aanpak nodig. Met de *EU Solar Energy Strategy* wordt zowel genormeerd, waarmee alle lidstaten bij zullen dragen aan het halen van de EU-doelen, als gefaciliteerd, waarmee ruimte wordt gemaakt voor verdere versnelling waar mogelijk en voor het integreren van maatschappelijke waarden, zoals een veerkrachtige en duurzame keten, waar de EU een industriealliantie voor voorstelt. Voor beide is optreden op het niveau van de EU nodig en dus gerechtvaardigd.

##### *c) Proportionaliteit*

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de proportionaliteit. De strategie heeft tot doel om meer zonne-energie op te wekken in de EU, om zonne-energie toegankelijk te maken voor alle burgers en om een veerkrachtige en duurzame keten te borgen. Het voorgestelde optreden is op grote lijnen geschikt om deze doelstelling te bereiken, maar gaat op een aantal punten verder dan noodzakelijk. Daarom signaleert het kabinet nog enkele aandachtspunten. Zo is het kabinet van mening dat het *Solar Rooftops Initiative* – hoewel deels in lijn met het Nederlandse beleid – tot in te veel detail is uitgewerkt, waarmee mogelijk te weinig ruimte blijft voor nationale en lokale afwegingen. Dat geldt tevens voor de verplichting van energiecoöperaties in elke gemeente met meer dan 10.000 inwoners. Een ander voorbeeld is het benoemen van 'one-stop-shops' voor energiebesparing en zonnepanelen. Hoewel deze bestaan in Nederland, ziet het kabinet geen taak voor zichzelf om hierop te sturen en is het van mening dat ook de EU hier niet op zou moeten sturen. Het kabinet zal de Commissie dan ook vragen naar de nut en noodzaak van deze en andere gedetailleerde uitwerkingen.

*d) Financiële gevolgen*

De Commissie heeft diverse fondsen die beschikbaar zijn voor de uitrol van zon-PV: *the Recovery and Resilience Facility, the cohesion policy funds, InvestEU, the Innovation Fund, the Modernisation Fund, Horizon Europe, the LIFE programme, Connecting Europe Facility RES en the EU renewable energy financing mechanism*. Zon-PV heeft op dit moment nog subsidie nodig, al is de algemene trend dat de kostprijs van PV-modules daalt. De tijdelijke kostenstijgingen vanwege COVID-19 en de geopolitieke situatie zorgen voor een tijdelijke breuk in deze trend, maar de verwachting is dat op termijn zon-PV nog concurrerender zal worden. Zoals de Commissie stelt, zal een deel van de benodigde financiering dan ook privaat kunnen worden ingevuld. Toch is er volgens de Commissie op dit moment nog overheidssteun nodig. Het kabinet vindt dat op termijn overheidssteun steeds minder noodzakelijk moet en kan worden. Het kabinet is van mening dat de eventueel 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. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

*e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De voorliggende mededeling heeft geen verregaande regeldrukeffecten. De mededeling kondigt wel meerdere aankondigingen van wet- en regelgevingen aan, die bij inwerkingtreding in principe regeldrukverhogend zijn en lokale en nationale implementatie en uitvoeringswet- en regelgeving vergen. Een voorbeeld is de rapportageverplichting over werknemersrechten in de keten van zon-PV. Aan de andere kant koerst de strategie ook op kortere administratieve procedures. Het is belangrijk dat de EU, en Nederland daarin als belangrijke lidstaat ten aanzien van zonne-energie, competitief zijn. Hiervoor is een lage regeldruk belangrijk om de totale kosten te drukken. Een sterke concurrentiekracht is belangrijk om (ook in economisch opzicht) als EU een goede positie te behouden in het geopolitieke krachtenveld en daarbij zo veel mogelijk onafhankelijk te zijn in de eigen energievoorziening.