

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Besluit van [datum] houdende wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met de aanwijzing van besluiten van bepaalde elektriciteitsprojecten vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen (Besluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten)

Op de voordracht van Onze Minister voor Energie en Klimaat van [datum], nr. [kenmerk], mede namens Onze Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Gelet op de artikelen 2.24, eerste lid, 16.87a, 16.139 en 20.6 van de Omgevingswet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Energie en Klimaat [datum], nr. [kenmerk], mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister voor Rechtsbescherming;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 10.26f (aanwijzing woningbouwprojecten) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10.26g (aanwijzing elektriciteitsprojecten)

1. Als besluiten als bedoeld in artikel 16.87a van de wet worden aangewezen voor zover het gaat om de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van een transmissie- of distributiesysteem voor elektriciteit als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet met een spanningsniveau gelijk aan of groter dan 25 kilovolt:
 - a. de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan;
 - b. de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor:
 - 1°. een omgevingsplanactiviteit bestaande uit:
 - i. een bouwactiviteit;
 - ii. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden;
 - 2°. een bouwactiviteit.
2. PM – Monitoring en evaluatie van aanwijzing.
3. Dit artikel vervalt op 1 januari 2032.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel III

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Klimaat en Energie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Rechtsbescherming,

Inhoudsopgave

A. ALGEMENE TOELICHTING	4
1. INLEIDING.....	4
2. HOOFDLIJNEN VAN HET VOORSTEL.....	5
2.1 Aanleiding, doelstellingen en noodzaak	5
2.2 Hoofdpijnen van het voorstel.....	7
2.3 Reikwijdte van de aanwijzing	7
2.4 Gevolgen voor de rechtsbescherming en de rechtspraak.....	11
3. VERHOUDING TOT HOGER RECHT	13
4. VERHOUDING TOT NATIONALE REGELGEVING.....	15
4.1 Nationaal beleid.....	15
4.2 Nationale wetgeving.....	16
5. GEVOLGEN	16
5.1 Overheden.....	16
5.2 Netbeheerders en bedrijfsleven	16
5.3 Rechtspraak en rechtszoekenden	17
6. UITVOERING, TOEZICHT EN HANDHAVING	18
7. FINANCIËLE GEVOLGEN	18
8. EVALUATIE.....	19
9. ADVIES EN CONSULTATIE	19
9.1 Informeel overleg.....	19
9.2 Formeel overleg	20
10. OVERGANGSRECHT EN INWERKINGTREDING	20
B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	20
INLEIDING	20
TOELICHTING EERSTE LID, AANHEF: AANGEWZEN BESLUITEN	20
<i>Transmissiesysteem voor elektriciteit en distributiesysteem voor elektriciteit</i>	21
<i>Projecten die niet onder de aanwijzing vallen</i>	22
<i>Aanleg, uitbreiding, onderhoud of aanpassing</i>	22
TOELICHTING EERSTE LID, ONDERDELEN A EN B: DE BESLUITEN WAARVOOR DE AANWIJZING GELDT.....	22
<i>Besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan</i>	23
<i>Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden</i>	23
<i>Omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit</i>	24
<i>Besluiten die niet onder de aanwijzing vallen</i>	24
TOELICHTING DERDE LID: MONITORING EN EVALUATIE	24
TOELICHTING VIERDE LID: AANWIJZING VOOR BEPAALDE TIJD	24

A. Algemene toelichting

1. Inleiding

De Wet versterking regie volkshuisvesting¹ (hierna: de wet) heeft een nieuwe grondslag aan de Omgevingswet toegevoegd om bij algemene maatregel van bestuur besluiten aan te wijzen voor categorieën van projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen en die bijdragen aan het nastreven van de doelen van de Omgevingswet. Met deze aanwijzing worden procedurele versnellingen, die zijn opgenomen in de Omgevingswet van toepassing op specifieke, in deze algemene maatregel van bestuur genoemde, besluiten van de aangewezen categorieën van projecten.

Omdat sprake is van een algemene grondslag, is het mogelijk om behalve projecten die zien op volkshuisvesting, ook besluiten voor andere categorieën van projecten aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. In de memorie van toelichting bij de wet zijn naast woningbouwprojecten ook energieprojecten genoemd als mogelijke aan te wijzen categorieën van projecten.² Infrastructurele projecten bestaande uit aanleg, uitbreiding, onderhoud of aanpassing van transmissie- en distributiesystemen van elektriciteit, moeten, gezien de gestelde (klimaat)doelstellingen, tijdig gereed zijn. Gegeven de grootte van de opgave en de lange realisatietermijnen van deze noodzakelijke energie-infrastructuurprojecten, die oplopen tot 10 jaar, moeten nu – met name met het oog op de klimaatdoelstellingen voor 2030 – extra stappen worden gezet. Behalve initiatieven die verschillende manieren van opwek mogelijk maken, vraagt dit ook investeringen in het transportnetwerk van bron naar eindgebruiker.

Deze algemene maatregel van bestuur voorziet daarom in aanwijzing van die besluiten voor elektriciteitsprojecten die nodig zijn om de energietransitie mogelijk te maken en die – tevens en op kortere termijn – problemen met netcongestie doen verminderen. De overgang van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen vraagt immers om meer elektrificatie.³ Er is hierdoor in ieder geval uitbreiding en versterking van het huidige hoogspannings- en middenspanningsnetwerk nodig. Bovendien, zoals ook beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2023 van de Minister voor Klimaat en Energie, is in grote delen van Nederland het elektriciteitsnet zo vol dat er zich de komende jaren geen nieuwe grootverbruikers zoals bedrijven kunnen vestigen, totdat de verzwaringen van het elektriciteitsnet gereed zijn of meer flexibel gebruik gemaakt wordt van het net.⁴ Ook aansluiting van nieuwe woonwijken en verduurzaming van bestaande woonwijken staat door de netcongestie onder druk.⁵ Netcongestie op hoog- en middenspanningsniveau is bovendien van invloed op congestie op de laagspanningsnetten, die elektriciteit transporteren van en naar kleinverbruikers zoals huishoudens, kleine bedrijven en maatschappelijke instellingen – en omgekeerd.⁶ Een versnelde aanleg van deze energie-infrastructuur is dan ook essentieel en urgent, waarbij sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen als bedoeld in de wettelijke grondslag voor de onderhavige algemene maatregel van bestuur.

De reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur wordt mede bepaald door wat reeds wettelijk is geregeld voor de instrumenten van de Omgevingswet. Zo worden voor grootschalige projecten voor energie-infrastructuur in veel gevallen al projectbesluiten voorgeschreven van nationaal belang (voorheen rijksinpassingsplannen op grond van de rijkscoördinatieregeling in de Wet ruimtelijke ordening) en soms ook van provinciaal belang op grond van de Omgevingswet

¹ *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 2.

² Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, blz. 40, 42, 110 en 153.

³ Bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 28 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 32813, 342.

⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 29023, nr. 451.

⁵ *Kamerstukken II*, 2023/24, 29023, nr. 451, blz. 10.

⁶ Brief van 22 januari 2024 van de Minister voor Klimaat en Energie, *Kamerstukken II 2023/24*, 29023, nr. 458.

(voorheen provinciaal inpassingsplan op grond van de provinciale coördinatie­regeling in de Wet ruimtelijke ordening).⁷ Deze algemene maatregel van bestuur ziet nadrukkelijk niet op deze gevallen. In de eerste plaats omdat het projectbesluit reeds bij wet is voorgeschreven en daarmee voorrang heeft op deze regeling en in de tweede plaats omdat de procedurele versnellingen van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet die door deze algemene maatregel van bestuur van toepassing worden op besluiten voor bepaalde elektriciteitsprojecten al van toepassing zijn op projectbesluiten. Dit kan anders zijn voor energie­infrastructuurprojecten waarvoor de bevoegdheid om een besluit te nemen al bij gemeenten ligt of waarvoor de bevoegdheid door het Rijk of de provincie alsnog wordt overgelaten aan de gemeente, zoals de aanleg of uitbreiding van een hoogspanningsstation.⁸ Met name voor deze laatste categorieën van projecten, waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege de geschetste zwaarwegende maatschappelijk belangen, brengt deze algemene maatregel van bestuur versnelling in de beroepsprocedure. Er wordt een koppeling aangebracht tussen deze projecten en versnellende elementen van de projectprocedure uit hoofdstuk 16 van de Omgevingswet. Om een balans aan te brengen tussen deze versnelling en de werklast voor de rechtspraak is een selectie van genoemde elektriciteitsprojecten gemaakt. Hierbij is de huidige looptijd van investeringsplannen (2022) – hierin geven de netbeheerders aan welke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen zij de komende tien jaar van plan zijn te realiseren – als uitgangspunt genomen (tot 2032).

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding, doelstellingen en noodzaak

Voor de realisatie van de energietransitie, de bijdrage die dit levert voor het behalen van klimaatdoelstellingen en het oplossen van de netcongestie zijn gerichte maatregelen nodig om tot een snellere realisatie van de benodigde energie­infrastructuur te komen. Ook bijvoorbeeld de maatschappelijke opgave om het woningtekort op te lossen vraagt om klimaatbestendigheid en maatregelen om te zorgen voor voldoende elektriciteit.⁹ De meest kansrijke initiatieven om processen en procedures te versnellen voor de ruimtelijke inpassing en vergunningverlening zijn geïnventariseerd in een brede verkenning die is uitgevoerd samen met stakeholders, waaronder netbeheerders en gemeenten. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft dit onderzoek verricht in het kader van het meerjarenprogramma infrastructuur energie en klimaat (zie voor het MIEK verder paragraaf 4.1).¹⁰ De verkenning is gereed gemeld in de brief over de versnellingsaanpak van energietransitie van 24 maart 2023 van de Minister voor Klimaat en Energie.¹¹ Ook is daarin aangekondigd om een aantal versnellingsmaatregelen uit deze verkenning uit te werken in het zogenoemde ‘versnellingspakket’. Dit pakket betreft zowel wettelijke als niet-wettelijke maatregelen (maatregelen waarvoor wet- en regelgeving niet hoeft te worden aangepast). De wettelijke aanpassingen moeten in algemene zin procedures, en daarmee doorlooptijden, versnellen dan wel vertraging voorkomen voor de aanleg van energie­infrastructuurprojecten die wezenlijk zijn voor het behalen van klimaatdoelstellingen. De

⁷ Deze volgen mede uit de thans in procedure zijnde provinciale MIEK’s. De voortgang ervan is door de Minister voor Klimaat en Energie en de Minister van Economische Zaken en Klimaat vermeld in brieven aan de Tweede Kamer over het nationale MIEK, zoals in de brief van 9 februari 2024, *Kamerstukken II 2023/24*, 29826, nr. 201.

⁸ Zoals in de memorie van toelichting bij de Energiewet is opgenomen is flexibiliteit omtrent de projectprocedure juist ook geboden, *Kamerstukken II 2022/23*, 36378, nr. 3, blz. 148.

⁹ Brief van 18 oktober 2023 van de Minister voor Klimaat en Energie, *Kamerstukken II 2023/24*, 29023, nr. 451.

¹⁰ Voorheen binnen het programma infrastructuur duurzame industrie, PIDI. Bij alle versnellingsopties bestaat een belangrijke samenhang tussen projecten ‘binnen de poort’ en ‘buiten de poort’, waaronder de aansluiting van industrie op duurzame energie­infra. Ook is er samenhang van energie­infranetwerken op verschillende schaalniveaus (Rijk/regionaal). Alle schakels in de keten zijn bepalend voor het functioneren van de totale keten (opwek, infrastructuur en gebruik duurzame energie). De onderhavige algemene maatregel van bestuur richt zich op de infrastructuur.

¹¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 32813, nr. 1193. Dit werd al aangekondigd in de brief van 2 december 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29826, nr. 146. Zie ook de brieven over het LAN van 18 januari 2024 (*Kamerstukken II 2023/24*, 29023, nr. 457) en 22 januari 2024 (voetnoot 6). Binnen het LAN is de onderhavige versnellingsmaatregel opgenomen als een actie in werkspoor 1 (sneller bouwen).

maatregelen uit het versnellingspakket die een wijziging van wet- en regelgeving vragen worden parallel aan elkaar in verschillende wetgevingssporen uitgewerkt. Zo zijn er versnellingsmaatregelen in voorbereiding die de projectprocedure betreffen en ter wijziging van de Omgevingswet of de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving.

Eén van de kansrijke, wettelijke versnellingsmaatregelen is het in eerste en enige aanleg onderbrengen van zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook de Rijksuniversiteit Groningen bevestigt dat het beperken van de beroepsgang tot één instantie kan leiden tot een substantiële versnelling.¹² Zoals in paragraaf 1 aangegeven, wijst de onderhavige algemene maatregel van bestuur besluiten aan voor een categorie energieprojecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.

Daarnaast wordt met deze aanwijzing beoogd om voor de energieprojecten die onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur vallen, de beroepsprocedure hetzelfde te laten verlopen als de energieprojecten waarvoor de projectprocedure is voorgeschreven, om ook zo de energietransitie en de aanpak van de netcongestie te versnellen. Hiermee wordt voor de duur van de aanwijzing tevens een eenduidige beroepsprocedure gecreëerd. Door de kwalificatie "projecten van zwaarwegende maatschappelijke belangen" wordt daarnaast het belang van deze projecten onderstreept voorafgaand aan de beroepsprocedure met als gewenst neveneffect dat deze projecten ook in de fase van besluitvorming en de voorbereiding daarvan meer urgentie krijgen. Uiteraard is dit wel met behoud van een zorgvuldige besluitvorming. Hierbij is aandacht voor vroegtijdig onderzoek en afstemming met belanghebbenden en betrokken bestuursorganen, waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarmee gepaard gaande belangen een rol spelen.¹³ Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar internationale verplichtingen, zoals op het terrein van het cultureel erfgoed.¹⁴ Daarnaast zal bij de voorbereiding van deze elektriciteitsprojecten in een vroegtijdig stadium aandacht nodig zijn voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing in het landelijk gebied. Dit om bijvoorbeeld doorsnijding door kabels van natuurgebieden waar mogelijk te voorkomen en impact op landbouwgrond te minimaliseren.

Bij het bepalen van de categorie elektriciteitsprojecten die op grond van deze algemene maatregel van bestuur aangewezen zijn, is het belang van de versnelling die aanwijzing met zich mee brengt afgezet tegen de gevolgen voor de rechtspraak. Ook de Rijksuniversiteit Groningen heeft in voornoemd onderzoek uit 2022 in algemene zin de kanttekening geplaatst dat tegenover de kansrijkheid van de onderhavige versnellingsmaatregel staat dat het niveau van rechtsbescherming kan afnemen en dat de hoogste bestuursrechter (nog) meer zaken in eerste en enige aanleg krijgt om te behandelen waardoor de werkdruk daar (nog verder) zal toenemen, zij het dat mogelijk tevens sprake zal zijn van een afname van de werkdruk bij de rechtbanken.¹⁵ Om te bepalen of gebruikmaking van vermelde grondslag te rechtvaardigen is met het oog op de werkdruk van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft de Rijksuniversiteit Groningen een

¹² In het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen: 'Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter', wordt het te verwachten versnellingseffect substantieel genoemd. Vermeld wordt dat hier sprake is van een grote potentie om versnelling van het geheel van rechtsbeschermingsprocedures te bewerkstelligen, zie bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 33118, nr. 237, blz. 57.

¹³ Zoals in de brief van 24 maart 2023 staat: "Het is daarom belangrijk om zorgvuldig te kijken of iets in de omgeving past door mensen in de omgeving te betrekken, om draagvlak te behouden en vertraging in de uitvoering te voorkomen. Hierbij houden we ook het realiseren van andere overheidsdoelen in de gaten.", *Kamerstukken II 2022/23*, 32813, nr. 1193, p. 7.

¹⁴ Het gaat hierbij om de verdragen van Granada en Valletta, het Europees landschapsverdrag en het werelderfgoedverdrag. De verdragsverplichtingen worden deels geborgd via het stelsel van de Omgevingswet.

¹⁵ Blz. 57 van het in voetnoot 12 vermelde rapport.

aanvullend onderzoek gedaan. Dit heeft geresulteerd in het rapport: "De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over elektra".¹⁶

2.2 Hoofdpijnen van het voorstel

De onderhavige algemene maatregel van bestuur voorziet in een aanvulling van het Omgevingsbesluit met een tijdelijke aanwijzing (tot 1 januari 2032) van besluiten voor een categorie van elektriciteitsprojecten met een spanningsniveau dat gelijk aan of groter is dan 25 kilovolt (hierna: kV). Deze elektriciteitsprojecten worden, voor zover niet geheel of gedeeltelijk al van toepassing (zie hieronder de figuur), onder de procedure versnellingen (versnellingselementen) van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet gebracht, omdat versnelde uitvoering ervan noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.

Om doorlooptijden van beroepsprocedures te kunnen verkorten zijn op deze categorie de volgende versnellingselementen van toepassing:

1. vervanging van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
2. uitspraak door de bestuursrechter binnen zes maanden;
3. voorschrijven van versnelde behandeling van het beroep;
4. uitsluiten van de mogelijkheid tot het instellen van 'pro forma' beroep.

Zoals in de memorie van toelichting bij de wet is aangegeven lopen projecten vaak vertraging op door de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit geldt ook voor de projecten die onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur vallen.¹⁷

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de projecten waarop deze algemene maatregel van bestuur van toepassing is, de duur van de aanwijzing van besluiten voor die projecten, de aangewezen besluiten en de wijze waarop de monitoring en evaluatie van deze algemene maatregel van bestuur zal plaatsvinden. In paragraaf 2.4 wordt stil gestaan bij de gevolgen van deze algemene maatregel van bestuur voor de rechtsbescherming en de rechtspraak.

2.3 Reikwijdte van de aanwijzing

Categorie van projecten

Het versnellingseffect van deze algemene maatregel van bestuur betreft met name de energieprojecten waarvoor een gemeente het bevoegd gezag is ofwel omdat het Rijk of de provincie de bevoegdheid tot toepassing van de projectprocedure bewust buiten toepassing verklaart, omdat het doelmatiger en doeltreffender is om deze aan de decentrale overheden over te laten.¹⁸ Vooral de ruimtelijke inpassing van stations wordt gedelegeerd en juist deze projecten profiteren van de procedurele versnelling die de aanwijzing meebrengt. De regering kiest er concreet voor elektriciteitsprojecten met een spanningsniveau van gelijk aan of groter dan 25kV aan te wijzen. Hier vallen grofweg drie soorten projecten binnen het transmissie- en distributiesysteem voor elektriciteit onder:

- 220kV/380kV-verbindingen en verdeelstations
Voor projecten met een spanningsniveau vanaf 220kV is de rijksprojectprocedure van de Omgevingswet voorgeschreven. Hierop zijn de genoemde versnellingselementen al van toepassing, evenals op door de minister die het aangaat buiten de wettelijke categorieën

¹⁶ Prof. mr. dr. A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, "De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over elektra" van 27 maart 2024.

¹⁷ Zie uitgebreid de memorie van toelichting bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, met name blz. 111.

¹⁸ Er bestaan hiervoor een handreiking en overige tools: Ondersteuning voor provincies en gemeenten om grootschalige energie-infrastructuurprojecten te versnellen | Publicatie | Rijksoverheid.nl. Zie ook artikel 6.1, derde lid, Energiewet.

aangewezen projecten van nationaal belang.¹⁹ Echter is niet in alle gevallen de projectprocedure het aangewezen instrument om tot versnelde uitbreiding van het elektriciteitsnet en stroomlijning van procedures (via coördinatie van vergunningen) te komen. En ook, al zijn projecten van nationaal (of provinciaal) belang, voor bepaalde uitvoeringsbesluiten kunnen decentrale overheden bevoegd zijn. Het is omwille van *efficiency* en om de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te laten plaatsvinden, regelmatig verstandiger om besluitvorming gemeentelijk te laten plaatsvinden. De verwachting is dat dit gaat om 10 tot 20 projecten tot 2032.

- 110kV/150kV-verbindingen en verdeelstations
De projecten met een spanningsniveau van 110kV en groter behoren tot het landelijk hoogspanningsnet waarop de projectprocedure van het Rijk niet automatisch van toepassing is.²⁰ De verwachting is dat dit gaat om ongeveer 100 tot 125 projecten tot 2032.
- 25kV/50kV-verbindingen en verdeelstations
De projecten van regionale netbeheerders van een spanningsniveau gelijk aan en groter dan 25kV betreffen veelal zo genoemde tussen- of middenspanningsverbindingen²¹ en -stations. De stations hebben een hoog regionaal schaalniveau en zijn vaak nog bovengronds zichtbaar. Rondom zijn kabeltracés nodig, die veelal ondergronds worden aangelegd. Deze projecten zijn ook noodzakelijk om netcongestie te verhelpen en ook woningbouw mogelijk te maken. Een knelpunt in een station kan een heel dorp, stadsdeel of zelfs een regio in congestie houden. Tot 2032 gaat het naar schatting om 300 tot 450 projecten²² van de drie grootste netbeheerders (Liander, Enexis en Stedin²³; de overige regionale netbeheerders hebben naar verwachting geen of weinig van dit soort projecten). Het aanwijzen van met name deze projecten levert daarom een substantiële versnelling op.

Er zijn bij de schatting van het aantal projecten aannames door de regering gedaan. Zo is een aantal zaken nog niet duidelijk aan te geven. Ook heeft de landelijke netbeheerder aangegeven in voorkomende gevallen ook projecten die zich op een spanningsniveau onder 220kV bevinden zoveel mogelijk mee te nemen in aanvragen om toepassing van de projectprocedure.²⁴ Er zijn bij bovengenoemde projecten ongeveer 80 aansluitingen en systeemkoppelingen te verwachten in de periode tot 2032. Deze zijn noodzakelijk voor het functioneren van het transmissie- en distributiesysteem. De schatting van al deze projecten is een ruime. Het is daarmee een overschatting.

Bij de projecten die hoe dan ook onder de bevoegdheid van gemeenten vallen en projecten die het Rijk bewust aan decentrale overheden laat, zoals de aanleg van een hoogspanningsstation, valt op dat als het Rijk de besluitvorming zelf doet in het kader van een projectprocedure, meteen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat, maar dat als de

¹⁹ Dit is onder het voorheen geldende recht bijvoorbeeld gebeurd voor waterstofprojecten. Ook provincies hebben de mogelijkheid om voor regionale netten de provinciale coördinatieregeling in te zetten voor een voortvarende ruimtelijke inpassing en hebben gemeenten hun ruimtelijk instrumentarium om lokale projecten, zoals (uitbreiding van) hoogspanningsstations in te passen.

²⁰ In NEN-normen ligt vast dat 110kV pas hoogspanning is, maar regionaal kunnen er verschillen in netspanning zijn. Wat betreft 'ruimtelijke impact': Voor een transformatorstation met een spanningsniveau van bijv. 50kV gaat het om ongeveer 2 tot 3 trafocellen van 10 bij 10 meter en een schakelgebouw van 30 bij 10 meter. Voor een overzicht van het landelijk netwerk, zie de kaart in het PEH (voor het PEH zie paragraaf 4.1 van deze toelichting).

²¹ Een verdeelstation betreft eigenlijk distributie en is dus middenspanning. In de praktijk wordt dit al dan niet via koppeling met daadwerkelijke hoogspanningsprojecten onder hoogspanning geschaard, maar formeel is dat het niet.

²² Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een knelpunt bij Zoetermeer waar door Stedin 5 nieuwe stations moeten worden gebouwd. Van belang is nog wel dat gemeenten verschillend omgaan met ondergrondse infrastructuur, waarbij kabels voor 100/150kV al snel ondergronds worden aangelegd en deze niet altijd met een functie in een omgevingsplan zijn opgenomen.

²³ Stedin zit voornamelijk in gemeenten in Zuid-Holland en Utrecht. Liander in Friesland, Noord-Holland, Flevoland, Gelderland en delen van Overijssel. Enexis zit vooral in Groningen, Drenthe, Brabant en Limburg.

²⁴ Het middenspanningsdeel bij een hoogspannings/-middenspanningsstation wordt niet altijd meegenomen in de overkoepelende projectprocedure, maar er vindt wel coördinatie plaats waardoor het aantal projecten dat tot extra werklast voor rechtspraak zou kunnen zorgen, lager uitpakt. Of dit geschiedt of niet is projectspecifiek.

besluitvorming op gemeentelijk niveau ligt, bijvoorbeeld na overdracht van het bevoegd gezag, er beroep in twee instanties is.²⁵

Alvorens de aangewezen besluiten nader toe te lichten, zijn in de onderstaande figuur de verschillende instrumenten dan wel procedures van de Omgevingswet opgenomen die in aanmerking komen om de bouw en de ruimtelijke inpassing van de categorie van elektriciteitsprojecten die binnen de reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur vallen mogelijk te maken. Het geeft daarmee het verschil weer tussen de voorbereidings- en beroepsprocedure van de Omgevingswet-instrumenten en de versnelde beroepsprocedure uit hoofdstuk 16 van de Omgevingswet.

Figuur: In de eerste tabel staat een overzicht van de besluiten van elektriciteitsprojecten die onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur vallen. In de tweede tabel wordt inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur.

A: gevolgen voor aangewezen besluiten van projecten binnen het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur

Besluiten die met deze algemene maatregel van bestuur worden aangewezen	Toepasselijke voorbereidingsprocedure (blijft ongewijzigd)	Toepasselijke beroepsprocedure na aanwijzing door deze algemene maatregel van bestuur
Vaststelling of wijziging van een omgevingsplan	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb)	<ul style="list-style-type: none"> • beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hierna: ABRvS; • zes maanden voor de uitspraak; en • verbod op pro forma beroep.
Beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor: 1°. een omgevingsplanactiviteit bestaande uit: i. een bouwactiviteit; ii. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden; 2°. een bouwactiviteit.	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) of reguliere voorbereidingsprocedure	

²⁵ Uiteraard zal als de gemeente gebruik maakt van artikel 5.55 van de Omgevingswet al geprofiteerd worden van de procedurele versnellingen van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet. Zie ook de figuur in de hoofdttekst.

B: verschillen vóór en na inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur

Instrument Omgevingswet en de betrokken overheden	Vorbereidings-procedure	Beroepsprocedure voorafgaand aan de aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur	Wijzigingen van de beroepsprocedure voor besluiten van projecten die binnen het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur vallen na aanwijzing
1. Projectbesluit (inclusief besluiten ter uitvoering van het projectbesluit) (voorheen: RCR & PCR) Rijk/provincie	Projectprocedure van afdeling 5.2 jo. hoofdstuk 16 Omgevingswet (verkenning en planuitwerking) inclusief uitvoeringsbesluiten	Beroep in één instantie (ABRvS), zes maanden voor uitspraak en verbod pro forma beroep	niet van toepassing ²⁶
2. Gemeentelijk project van publiek belang, artikel 5.55 Omgevingswet (altijd in combinatie met de wijziging van een omgevingsplan) Gemeente	Procedure is grotendeels gelijk aan de projectprocedure van afdeling 5.2 Omgevingswet	Beroep in één instantie (ABRvS) en zes maanden voor uitspraak	Verbod pro forma beroep
3. Omgevingsvergunning (als "afwijking van het omgevingsplan" of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) los van het projectbesluit Gemeente	Reguliere voorbereidingsprocedure (soms ook - met milieueffectrapportage - of na toepassing artikel 16.65 van de Omgevingswet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb)	Beroep in twee instanties (rechtbank en hoger beroep bij ABRvS) en gewone uitspraaktermijn van één jaar (per instantie)	Beroep in één instantie (ABRvS), zes maanden voor uitspraak en verbod pro forma beroep
4. Wijziging van het omgevingsplan Gemeente	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb)	Beroep in één instantie (ABRvS) en reguliere uitspraaktermijn van één jaar	Zes maanden voor uitspraak en verbod pro forma beroep
5. Toepassing coördinatieregeling afd 3.5 Awb (los van de projectprocedure) Rijk/provincie/ gemeente	Reguliere of uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb), afhankelijk van welke vergunningen mee gecoördineerd worden	Beroep in één instantie als voor één van de besluiten beroep bij de ABRvS openstaat of beroep in twee instanties als tegen de oorspronkelijke vergunningen eerst beroep bij de rechtbank openstaat (art. 3:29 Awb)	Als één of meer gecoördineerde besluiten zijn aangewezen in deze algemene maatregel van bestuur: beroep in één instantie (ABRvS), zes maanden voor uitspraak en verbod pro forma beroep

Deze figuur laat ook zien dat als geen gebruik wordt gemaakt van het vergunnen van een project met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en de ruimtelijke inpassing van een

²⁶ Wel regelt de wet nog enige, kleinere aspecten voor het projectbesluit, zoals het voorschrijven van de versnelde behandeling van de Algemene wet bestuursrecht (afd. 8.2.3 Awb).

elektriciteitsproject via een wijziging van het omgevingsplan mogelijk wordt gemaakt, er weliswaar al sprake is van beroep in één instantie, maar dat versnelling van de beroepsprocedure door aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur (in groen) plaatsvindt met de zes maanden-termijn en het verbod op pro forma-beroepen.

De duur van de aanwijzing

Het is op grond van de wettelijke grondslag van deze algemene maatregel van bestuur uitsluitend mogelijk om tijdelijk besluiten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen uit de Omgevingswet van toepassing zijn. In deze algemene maatregel van bestuur is de duur van de aanwijzing dan ook bepaald, te weten tot 1 januari 2032. Hierbij is aangesloten bij de verwachtingen in de investeringsplannen van netbeheerders en is bekeken welke projecten het meest bijdragen aan het (op kortere termijn) verminderen van netcongestie en het bijdragen aan de klimaatdoelen c.q. doelstellingen in verband met de energietransitie.

Aangewezen besluiten

Uit de wettelijke grondslag (artikel 16.87a van de Omgevingswet) volgt dat besluiten moeten worden aangewezen waarop de versnellingselementen van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet van toepassing zijn. De verbindingen en verdeelstations die met het oog op de geschetste doelstellingen nodig zijn om het elektriciteitsnetwerk uit te breiden en te versterken zijn niet overall in overeenstemming met het omgevingsplan. Ze zullen veelal nog ruimtelijk ingepast moeten worden. Daarom wijst deze algemene maatregel van bestuur die publiekrechtelijke toestemmingen aan die daarvoor nodig zijn. Als gekozen kan worden tussen de instrumenten "wijziging van het omgevingsplan" of "omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit" bestaande uit een bouw- of een aanlegactiviteit, zullen netbeheerders zoveel mogelijk sturen op gebruik van het eerste instrument. Ook is de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (de "technische bouwactiviteit") apart aangewezen om ook deze besluitvorming te versnellen.

Monitoring en evaluatie

De gevolgen van deze algemene maatregel van bestuur worden gemonitord en geëvalueerd, waarbij in ieder geval cijfers zullen worden bijgehouden over het aantal beroepen en de gemiddelde doorlooptijd van het beroep.

2.4 Gevolgen voor de rechtsbescherming en de rechtspraak

Bij de keuze van de categorie projecten onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur is het belang en de duur van de aanwijzing afgezet tegen de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de rechtspraak. Doordat aan de voorkant van procedures veel aandacht is voor zorgvuldigheid en burgerbetrokkenheid²⁷, verwacht de regering geen negatieve gevolgen voor rechtsbescherming.²⁸ Daarnaast is een bijkomend voordeel dat gedurende de aanwijzing sprake zal zijn van één uniforme beroepsprocedure.

Voor gevolgen voor de rechtspraak geldt in de eerste plaats dat voor de in paragraaf 2.3 genoemde projecten veelal de hoofdregel is dat beroep in één instantie plaatsvindt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierdoor veel expertise over dit soort complexe energieprojecten. Ook waren onder de met inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken Crisis- en herstelwet versnellingen in de beroepsprocedure geregeld voor duurzame energieprojecten.²⁹ Projecten die via de projectprocedure worden gerealiseerd kennen bovendien alle versnellingselementen al die met deze algemene maatregel van bestuur van toepassing worden. Voor projecten die niet via de projectprocedure gaan, is de verwachting dat deze in de regel met een omgevingsplanwijziging ruimtelijk worden ingepast. Netbeheerders zullen, voor aan

²⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 32813, nr. 1231 (kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij energieprojecten).

²⁸ Ook hiervoor zij verwezen naar de memorie van toelichting van de wet.

²⁹ Verscheidene duurzame energieprojecten vielen onder bijlage 1 van die wet waardoor versnellingen (waaronder een uitspraaktermijn van zes maanden in plaats van een jaar) van toepassing waren.

de orde zijnde projecten, in de meeste gevallen om een wijziging van een omgevingsplan verzoeken. Daarbij vindt derhalve geen verschuiving van eerste aanleg bij de rechtbanken naar eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State plaats, omdat beroepen tegen wijzigingen van het omgevingsplan al de hoofdregel van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kennen. Wel kan de zes maandentermijn voor de uitspraak die ook gaat gelden voor zaken over dergelijke projecten druk leggen op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en overige zaken juist doen vertragen.

Overigens zal naar verwachting vooral in de beginfase van de transitiefase van de Omgevingswet tot 1 januari 2032 gebruik worden gemaakt van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit als er al sprake is van een elektriciteitsvoorziening die in strijd is met het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan. Met name de grotere projecten, zeker die gepaard gaan met het vaststellen van geluidsreferentiepunten en magneetveldzones, waarvoor een wettelijke verplichting geldt om deze vast te leggen in het omgevingsplan, zullen evenwel niet snel via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergund worden, maar met een wijziging van een omgevingsplan gerealiseerd worden. Ook zullen, vanwege de complex wordende fysieke omgeving, vaker wijzigingen van omgevingsplannen met meerdere ontwikkelingen tegelijk aan de orde zijn. Deze algemene maatregel van bestuur wijst dan ook het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan aan om te kunnen profiteren van de andere versnellingselementen: zes maandentermijn en verbod op pro forma beroep.

Om gevolgen voor de rechtspraak (verder) te beperken is de omvang van de elektriciteitsprojecten van doorslaggevend betekenis geweest. Om deze reden zijn projecten onder het spanningsniveau van 25kV niet in deze algemene maatregel van bestuur aangewezen omdat dit een te grote belasting voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou kunnen geven bij gebreke aan de "zeefwerking" van rechtbanken. Deze zeefwerking bestaat eruit dat niet tegen elke uitspraak van de rechtbank hoger beroep zal worden ingesteld. Desalniettemin zal het aanwijzen van besluiten voor de categorie projecten waarop de in de wet opgenomen procedurele versnellingen van toepassing zijn, consequenties hebben voor het aantal procedures dat door de rechtbanken en door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt behandeld.

Gevolgen in het licht van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen

Eén van de meest opvallende bevindingen van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen van 27 maart 2024 is dat er bij rechtbanken weinig procedures zijn gevoerd over elektriciteitsprojecten. Op basis hiervan valt derhalve niet in te schatten in hoeveel procent van de gevallen hoger beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en wat derhalve de zeefwerking van rechtbanken zou zijn.³⁰ Over de periode 2015-2023 (onder het voorheen geldende recht) trof de Rijksuniversiteit Groningen slechts negentien uitspraken (waarvan achttien bodemprocedures) over specifiek elektriciteitsprojecten van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als rechter in eerste en enige aanleg. In meerderheid (12 van de 19) ging dat over inpassingsplannen. In twee gevallen ging het om uitvoeringsbesluiten, in drie gevallen om omgevingsvergunningen en in twee gevallen om procedures waar zowel een inpassingsplan als omgevingsvergunning(en) ter discussie stonden. Er is geen reden om aan te nemen dat in geschillen over elektriciteitsprojecten maar beperkt gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van hoger beroep, zo concludeert de Rijksuniversiteit Groningen. Verder:

³⁰ "Over de periode 2015-2023 vonden we acht uitspraken over elektriciteitsprojecten, waaronder drie beslissingen op verzoeken om voorlopige voorziening hangende de bezwaarprocedure. Van twee van de vijf rechtbankuitspraken waartegen hoger beroep mogelijk was, is hoger beroep ingesteld. Van drie andere uitspraken is niet bekend of hoger beroep is ingesteld. Omdat die drie uitspraken zijn gedaan in 2021, 2022 en 2023, is waarschijnlijk dat in één ervan (die uit 2021) geen hoger beroep is ingesteld, maar zeker is dat niet. Al met al bieden de verzamelde gegevens geen aanknopingspunten om ervan uit te gaan dat maar weinig hoger beroep wordt ingesteld tegen rechtbankuitspraken in zaken over elektriciteitsprojecten.", Prof. mr. dr. A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, "De consequenties van de wijziging van rechtsbeschermingsprocedures over elektra" van 27 maart 2024, blz. 14.

"Procedures over dit soort projecten duren gemiddeld bij de Afdeling substantieel korter dan bij de rechtbanken, ondanks het feit dat deze zaken bij de Afdeling bijna steeds meervoudig worden behandeld en dat met regelmaat sprake is van afwijkingen van de standaardprocedure (met name in de vorm van inschakeling van de StAB). Om die reden kan worden verondersteld dat het aanmerken van besluiten over elektriciteitsprojecten waartegen op dit moment beroep in twee instanties tegen openstaat als zijnde van 'groot maatschappelijk belang', met als consequentie dat de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg de bevoegde instantie is, tot een effectievere afdoening van deze zaken zal leiden. Bijkomend voordeel is dat ook de procedurele versnellingen die deze aanwijzing meebrengt (weer) van toepassing zijn." (blz.15 van het rapport)

Gelet op de opgaven voor de energietransitie tot 2032, zullen zich in de toekomst meer projecten voordoen dan in de afgelopen jaren. De verwachting is derhalve dat er ook meer beroepszaken zich zullen aandienen, maar gelet op de cijfers van de afgelopen jaren en de zaken die – getuige het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen - bij de rechtbanken kwamen, zal het zeker bij de projecten onder 110kV geen grote, extra werkdruk geven. Wel kunnen zich door toenemende druk op de schaarse ruimte eerder grondeigendomskwesaties voordoen en gaat er binnen alle sectoren meer gebouwd worden dan tot nu toe, waardoor de druk op de ruimte groter wordt. Overigens zou, zonder de aanwijzing door deze algemene maatregel van bestuur, een lichte verschuiving plaatsvinden van zaken die in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State terecht komen naar eerste aanleg bij rechtbanken vanwege een naar verwachting licht vergrote toepassing van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de ruimtelijke inpassing van de betreffende projecten in plaats van het (meteen) wijzigen van het omgevingsplan. Dit is mede het geval doordat het Rijk in toenemende gevallen projecten die onder de rijksprojectprocedure vallen, decentraal en met name door gemeenten wil laten inpassen.

Maar zelfs als tegen alle projecten die vallen onder het toepassingsbereik van de aanwijzing beroep wordt ingesteld, betekent dit een te overzien aantal zaken:

-die verschuiven van rechtbank naar Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; en/of
-waarvoor is voorgeschreven dat uitspraak binnen zes maanden dient plaats te vinden in plaats van één jaar.

Deze verwachtingen worden in paragraaf 5 van deze toelichting nader onderbouwd.

Zoals hiervoor beschreven is om niet alle benodigde besluiten aan te wijzen, gezocht naar een balans tussen het aantal projecten dat van de versnelde beroepsprocedure kan profiteren en het aantal zaken dat extra bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou kunnen komen.³¹ Ook de andere versnellings-elementen, met name de zes maandentermijn, zijn hierbij in ogenschouw genomen. Dit heeft geleid tot de ondergrens van een spanningsniveau van de elektriciteitsprojecten van 25kV. Beroep in één instantie kan een belangrijke tijds winst opleveren. Hierbij komt nog dat beroep in één instantie voor aangewezen besluiten voor genoemde projecten niet nieuw is. Voor het voorheen geldende bestemmingsplan en inpassingsplan (met de rijkscoördinatierегeling) en onder de Omgevingswet het omgevingsplan en het projectbesluit bestaat al beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zoals uit het bovenstaande figuur volgt, geldt dit ook als een omgevingsvergunning gecoördineerd wordt voorbereid met een omgevingsplan. Ook is de duur van de aanwijzing, namelijk tot 1 januari 2032 afgewogen tegen de maatschappelijke effecten en de te verwachten gevolgen voor de rechtspraak. Deze termijn volgt de termijn van transitie van het omgevingsplan en daarbij zijn de aangewezen projecten het meest wezenlijk om de klimaatdoelstelling voor 2030 te behalen en (op kortere termijn) bij te dragen aan netcongestie.

3. Verhouding tot hoger recht

De te behalen klimaatdoelstellingen vinden hun basis in het klimaatakkoord van Parijs dat gesloten is om de temperatuurstijging te beperken tot ruim beneden de 2 graden Celsius in 2050. In de

³¹ Zie ook het Nader Rapport bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 4.

Europese Klimaatwet³² is ter naleving hiervan een kader vastgesteld voor de geleidelijke vermindering van de broeikasgasemissies in de EU tot en met 2050. De Europese Klimaatwet bevat onder meer een bindende doelstelling voor de vermindering van broeikasgasemissies in 2030 en de mogelijkheid om een doelstelling voor de vermindering van broeikasgasemissies in 2040 vast te stellen. Hierdoor is verduurzaming van diverse sectoren noodzakelijk. Hier kwamen de gevolgen van de oorlog in Oekraïne nog bij. Er lopen op dit moment een aantal programma's en nieuwe en wijzigingen van Europese richtlijnen en verordeningen binnen de Europese Unie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Europese Green Deal³³, de Verordening versnelling inzet hernieuwbare energie (Noodverordening)³⁴, Renewable Energy Directive (RED) III³⁵, Net Zero Industry Act³⁶ en het decarbonisatiepakket (bestaande uit een herziening van de gasrichtlijn- en verordening).

In relatie met de term "zwaarwegende maatschappelijke belangen" merkt de regering het volgende op. Europeesrechtelijke begrippen geven evenals de projecten die worden aangewezen in de onderhavige algemene maatregel van bestuur, een zwaarte in belangen aan. Zo zijn er projecten op het terrein van de energievoorziening van 'overriding public interest' zoals gehanteerd in REPowerEU³⁷ (welke onder meer de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie omvat) of van 'common interest' (Project of Common Interest, PCI), zoals gehanteerd in de Europese verordening 347/2013. Het gaat in deze Europeesrechtelijke wetgeving met name om het versnellen van vergunningprocedures en niet om versnellingen in de beroepsfase, zoals in deze algemene maatregel van bestuur aan de orde zijn. De invulling van de term "zwaarwegende maatschappelijke belangen" in het licht van "projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen", zoals de wettelijke grondslag vereist, moet daarmee niet verward worden. De projecten onder het toepassingsbereik worden evenwel ook vanuit Europese regelgeving "zwaarwegend" en van groot openbaar belang geacht. Geen van de versnellingsmaatregelen van de Europese Unie raakt de nationale beroepsprocedure, maar zijn wel van belang voor de versnelling van de energietransitie als zodanig. In zijn totaliteit wordt beoogd procedures hiermee te versnellen en daarmee de realisatiedatum te vervroegen.

³² Verordening (EU) 2018/1999, zoals gewijzigd door verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

³³ Op 14 juli 2021 presenteerde de Europese Commissie een pakket maatregelen "Fit for 55" dat erop gericht is om het EU-beleid inzake klimaat, energie, landgebruik, vervoer en belastingen zo af te stemmen dat de netto broeikasgasemissies tegen 2030 ten opzichte van het niveau van 1990 met minstens 55% verlaagd wordt. Het streven is om Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent ter wereld te laten zijn. In dit verband heeft de Europese Commissie verdere voorstellen voor wetgeving aangegeven, zoals het voorstel voor een richtlijn hernieuwbare energie (COM (2021) 557) (EN). Het betreft een aangescherpte doelstelling om tegen 2030 40% van de energie uit hernieuwbare bronnen te laten komen.

³⁴ De noodverordening is gericht op het versnellen en vereenvoudigen van vergunningprocedures voor het opwekken van hernieuwbare energie en voor de bijbehorende versterking van energienetten. Naar verwachting is de verordening uitgewerkt op het moment dat de onderhavige algemene maatregel van bestuur in werking treedt en heeft Nederland van de mogelijkheden tot versnellen van procedures van de energie-infrastructuur in verband met de aanstaande implementatie van RED III geen gebruik gemaakt.

³⁵ Op grond van RED III dienen lidstaten 'acceleration areas' aan te wijzen. In deze afgebakende gebieden gelden afwijkingen van natuur- en milieuwetgeving op het gebied van vergunningverlening. Dit geldt zowel voor vergunningen als voor energie-infrastructuur. Daarbij zijn er ook afwijkingen mogelijk buiten de acceleration areas voor wat betreft elektriciteitsinfra. Zo spoedig mogelijk, zullen deze areas worden aangewezen.

³⁶ De NZIA heeft als doel om productiecapaciteit van strategische en groene (netto-nul) technologieën in Europa te behouden als antwoord op geopolitieke ontwikkelingen zoals de Inflation Reduction Act (hierna: IRA) en hoge energieprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Het voorstel van de Europese Commissie is om dit doel te halen door het vereenvoudigen van vergunningverlening door: 1. versnellen van vergunningtermijnen voor netto-nul technologieën, 2. instellen van een one-stop-shop voor vergunningverlening. En tevens wordt het mogelijk gemaakt om strategische netto-nul projecten aan te wijzen als overstijgend publiek belang. Verder introduceert het voorstel het instellen van een CO₂-doel met CCS. De NZIA ziet niet op energie-opwek en infrastructuur maar vooral op de fabricage.

³⁷ Het gaat hier niet om het projectbegrip zoals gedefinieerd in de Omgevingswet, mer-richtlijn en Habitatrichtlijn maar een project dat in een concreet geval een procedure doorloopt.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Nationaal beleid

Het nationale beleid wordt beïnvloed door Europese wetgevingsprogramma's zoals in paragraaf 3 genoemd. Mede ter uitvoering hiervan zijn er een nationale Klimaatnota en een Klimaatplan.³⁸

Het Nationaal Plan Energiesysteem (hierna: NPE) is de visie van het kabinet Rutte IV voor het energiesysteem tot 2050. Met het NPE wordt door de Rijksoverheid gestuurd op de volgende energieketens: elektriciteit, waterstof, koolstof en warmte. Ook hiervoor is energie-infrastructuur nodig om energie te transporteren, waaronder voor elektriciteit. In het NPE wordt aangekondigd dat een integrale aanpak is voorzien voor ruimtelijke inpassing van energievoorzieningen.³⁹ Het NPE is op 1 december 2023 aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁰

Het programma energiehoofdstructuur (hierna: PEH) ligt in het verlengde van de Nationale Omgevingsvisie en is gericht op de ruimtelijke planning van nationale energie-infrastructuur op land met als tijdshorizon 2050. Dit is in goede afweging met de andere opgaven in het ruimtelijk domein geschied. In het PEH worden ontwikkelrichtingen gegeven voor nieuwe tracés voor hoogspanningsnetten. Dit betreft met name het ruimtelijk reserveren van de tracés. Het gaat hierbij om ter voorbereiding van de realisatie van projecten veiligstellen van gronden. Ook dit draagt bij aan een versnelde realisatie. Het PEH is op 4 maart 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴¹

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) zijn projecten van nationaal belang opgenomen, met name ter verduurzaming van de industrie. Op regionaal niveau werken provincies en gemeenten aan regionale pendanten ervan.⁴² Het MIEK is ook een belangrijk sturend element in de aanpak van congestie op het elektriciteitsnet in alle regio's van Nederland. Naast het beter inzichtelijk maken van de vraag en aanbod naar energie en grondstoffen en de daarvoor benodigde energie-infrastructuur, wordt er ook ingezet op mogelijkheden om procedures te verkorten en vertraging van projecten te voorkomen. Zowel het nationale MIEK als de provinciale MIEK's zijn erop gericht de uitbreiding van energie-infrastructuur zoveel mogelijk in de pas te laten lopen bij andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen, werken en mobiliteit.⁴³ Ook is er inmiddels een beeld van de netverzwaringen die noodzakelijk zijn om huidige congestieproblemen te verhelpen.

Het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN), opgesteld en onderschreven door een brede vertegenwoordiging van stakeholders, laat maatregelen zien die nodig zijn om sneller netten aan te kunnen leggen en de beschikbare netcapaciteit zo goed mogelijk te laten aansluiten op de vraag naar elektriciteitstransport, voor zowel productie als verbruik.⁴⁴ Het LAN bevat onder meer het spoor "Sneller bouwen – sneller realiseren van netuitbreidingen". Deze aanpak valt primair onder de in paragraaf 2.1 genoemde "niet wettelijke maatregelen". Samen met wettelijke maatregelen wordt beoogd om netcongestie zo spoedig mogelijk te verhelpen. De onderhavige algemene maatregel van bestuur borgt een onderdeel daarvan, namelijk het versnellen van de beroepsprocedure. Het vormt een belangrijke schakel in het in totaliteit verminderen van de realisatieduur en het voorkomen van vertraging in noodzakelijke projecten. De aanwezigheid van zwaarwegende maatschappelijke belangen, wordt hier verder mee onderbouwd, zoals de grondslag in de Omgevingswet verlangt.

³⁸ Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Klimaatwet. Dit Klimaatplan bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende 10 jaar.

³⁹ Het gaat hierbij om een samenloop tussen ruimtelijke ordening en energie-ordening, aldus het NPE.

⁴⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 32813, nr. 1319.

⁴¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 31239, nr. 388.

⁴² Brief van 9 februari 2024 van de Minister voor Klimaat en Energie en de Minister van Economische zaken en Klimaat, *Kamerstukken II 2023/24*, 29826, nr. 201.

⁴³ Zoals onder meer vastgelegd in het PEH.

⁴⁴ Hier is een actieprogramma voor opgesteld, *Kamerstukken II*, 2023/24, 29023, nr. 458.

4.2 Nationale wetgeving

Vanaf 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking. De procedurele versnelling uit de Crisis- en herstelwet inhoudende dat de uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden in uitspraak gedaan moet worden wat betreft duurzame energieprojecten in het algemeen is voor omgevingsvergunningen en omgevingsplannen niet meer in de Omgevingswet opgenomen.

Veel energie-infrastructuurprojecten die de komende jaren gerealiseerd moeten worden en de meeste MIEK-projecten doorlopen de projectprocedure. De Elektriciteitswet 1998 maakt gebruik van de projectprocedure in afdeling 5.2 en hoofdstuk 16 van de Omgevingswet en de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. De Elektriciteitswet 1998 (en de opvolger hiervan: Energiewet⁴⁵) bepaalt voor welke gevallen de Minister van Economische Zaken en Klimaat (in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) of gedeputeerde staten projectbesluiten kunnen vaststellen. Om daarnaast nog versnelling aan te brengen en de projectprocedure efficiënter te maken zijn aanvullende wettelijke maatregelen nodig.

5. Gevolgen

5.1 Overheden

De uitvoeringstoets decentrale overheden is uitgevoerd door PM. Tijdens de internetconsultatie zal deze als bijlage worden bijgevoegd en worden de resultaten daarvan in deze paragraaf opgenomen.

Het belangrijkste aandachtspunt vanuit het informele overleg met IPO en VNG is dat voor besluiten die onder de reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur vallen een afwijkende beroepsclausule nodig zal zijn. Daarbij is begeleiding vanuit het Rijk nodig. Dit zal worden gedaan vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

5.2 Netbeheerders en bedrijfsleven

Om een goede uitvoering van dit besluit mogelijk te maken is samen met netbeheerders vastgesteld welke projecten – gegeven de doelstelling zoals in paragrafen 1 en 2 toegelicht - in aanmerking komen voor de onderhavige maatregel met diverse versnellings-elementen. TenneT is aangewezen als de enige onafhankelijke beheerder van het landelijk hoogspanningsnet⁴⁶ en is verantwoordelijk voor het beheer van het transportnet, de aansluiting van elektriciteitsproducenten op het net, het transport van elektriciteit en de afstemming van het elektriciteitsaanbod op de vraag. Laag- en middenspanning wordt beheerd door regionale netbeheerders. De drie grootste zijn: Stedin, Enexis en Liander.

De afgelopen 10 jaar heeft TenneT een aantal uitbreidingen van het landelijke 380kV net gerealiseerd in de Randstad, en is TenneT vergoed in Zeeland en Groningen. De transitie vraagt de komende jaren daarbovenop om nieuwe investeringen in het landelijk hoogspanningsnet. Dit betreft naast onderhoud en uitbreiding (inclusief verzwarende) van bestaande hoogspanningsstations ook extra transportcapaciteit tussen Noord- en West-Nederland, alsmede in Zuid-Nederland waar de verduurzaming van het Zeeuwse en Limburgse industriële cluster leidt tot extra netinvesteringen in het landelijke hoogspanningsnet van 220kV en groter, zoals ook weergegeven in het MIEK (zie paragraaf 4.1). De uitvoeringspraktijk voor inpassing van grote energie-infrastructuur projecten heeft de laatste jaren laten zien dat interbestuurlijke samenwerking en vroegtijdige betrokkenheid van andere partijen kan helpen om te komen tot

⁴⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36378. Artikel 6.1, eerste lid, aanhef en onder g wijst aan: een uitbreiding van het transmissiesysteem voor elektriciteit voor zover het betreft delen van het systeem voor het transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 220 kilovolt of hoger.

⁴⁶ Hoogspanning betreft 380kV, 220kV en 150/110kV. Daaronder is regionaal bestaande uit verscheidene spanningsniveaus.

snellere locatie- en tracékeuzes.⁴⁷ Zoals toegelicht hebben decentrale overheden een belangrijke rol in de inpassing van de energie-infrastructuur. Cruciale verbindingen en verdeelstations met een spanningsniveau vanaf 25kV vallen daarom ook onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur.

De gevolgen voor projecten die onder de reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur vallen zijn hoofdzakelijk positief. Voor het bedrijfsleven worden geen of nauwelijks directe gevolgen verwacht. Het verminderen van netcongestie zal naar verwachting in het voordeel van het bedrijfsleven zijn en vertraging van woningbouw voorkomen.

5.3 Rechtspraak en rechtszoekenden

Er is, zoals in paragraaf 2.4 beschreven, een balans gezocht tussen het aanwijzen van genoeg projecten om het verschil te maken in de beroepsprocedure c.q. daarmee de realisatie te versnellen en de beperking van de extra werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴⁸ Verder vindt de regering het van belang dat er voor grootschalige elektriciteitsprojecten tijdens de duur van de aanwijzing meer uniformiteit van de beroepsprocedure is waarmee ook de (her)kenbaarheid vergroot wordt. Het gaat om een beperkte extra belasting van de Raad van State. In de *worst case* betreft de verschuiving van aan te wijzen projecten van rechtbank naar Raad van State ongeveer 7 tot 11 projecten per jaar (tot 2032) is nu de verwachting (zonder rekening te houden met ongeveer 80 aansluitingen die naar schatting tot 2032 nodig zijn, zie paragraaf 2.3). Wel is een mogelijk nadelig effect van het aanwijzen van projecten van zwaarwegende maatschappelijke belangen dat er een prioritering van projecten kan ontstaan, met andere woorden: de "niet-prioritaire projecten" komen juist in de vertraging. Voordeel van het voorstel is dan weer de positieve framing (boost) en uniformiteit van processen. Overigens heeft het ook effect op de prioritaire projecten. Zij moeten de schaarse capaciteit van de Raad van State delen met meer projecten.

Bij de regionale netbeheerders is het aantal projecten waar beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de afgelopen jaren minimaal gebleken. Dit wordt ondersteund door het advies van de Rijksuniversiteit Groningen van 27 maart 2024. Wel is het zo dat het aantal bouwwerken, zoals verdeelstations toeneemt de komende jaren en op steeds meer plekken in Nederland dichter op of zelfs in bewoond gebied zal moeten worden gebouwd.

Verschuiving door gebruikmaking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Uit een peiling die is gehouden onder ruim 80 gemeenten kan de conclusie worden getrokken dat op gemeentelijk niveau verwacht wordt dat bij 20% van de elektriciteitsprojecten gebruik zal worden gemaakt van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (beroep in twee instanties) in plaats van een wijziging van het omgevingsplan (beroep in één instantie). De volgende kanttekeningen worden hierbij gemaakt:

- Het gaat met name over projecten met een spanningsniveau onder 110kV (distributienetwerk). Vanaf dit spanningsniveau zal vanwege toenemende complexiteit, impact op de leefomgeving en de noodzaak van planologische zekerheid voor de toekomst, veelal gebruik worden gemaakt van een omgevingsplanwijziging.
- Projecten van de landelijke netbeheerder zullen minder snel in aanmerking komen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omdat in de regel ook een geluidsproductieplafond moet worden vastgesteld dan wel gewijzigd of bepaalde externe veiligheidscontouren noodzakelijkerwijs in het omgevingsplan moeten worden vastgelegd.

Ook omdat het aan initiatiefnemers (de netbeheerders) is om te beslissen welk instrument zij toegepast willen zien (en welke activiteit zij aanvragen) – al gaat dat uiteraard vaak in goed overleg met de betreffende overheidsinstantie -, wordt door de regering van een lager percentage voor toepassing van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit uitgegaan dan de door gemeenten

⁴⁷ Zo wordt via het Actieprogramma netcongestie laagspanningsnetten ook gezorgd voor stimulering van beschikbaarheid van voldoende arbeidskrachten en materiaal. Zie ook de brief van 22 januari 2024, *Kamerstukken II 2023/24*, 29023, nr. 458.

⁴⁸ Zie ook het nader rapport bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 4.

zelf genoemde 20%. Dit wordt ook door de initiatiefnemers als een hoog percentage ervaren. De mogelijke extra werklust is daarom als volgt berekend.

De regering gaat voorlopig uit van een percentage van 15% van de ruimtelijke besluiten voor de aangewezen categorie 25-110kV-projecten waarvoor het instrument buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt ingezet en van 5% van projecten met grotere spanningsniveaus dan 110kV. Dit betekent concreet het volgende. Zoals hiervoor is toegelicht is op basis van de investeringsplannen en inschatting van de netbeheerders het totaal aan verwachte projecten van 25kV en groter in de looptijd van dit besluit tussen in totaal 450 en 600 projecten. Op basis van 15% zou het aantal dat beroep in twee instanties kent tussen de (naar boven afgerond) 68 en 90 projecten liggen. Voor de projecten met grotere spanningsniveaus (boven 110kV) wordt uitgegaan van hooguit 150 projecten. Met een percentage van 5% daarvan wat met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gaat, is dat (naar boven afgerond) 8 projecten. Uit het RUG-onderzoek blijkt dat tegen een aantal besluiten over de afgelopen zeven jaar beroep is aangetekend. Hoewel het aantal projecten wel iets zal stijgen, lijkt de extra regeldruk daarmee toch beperkter dan uitgaande van de *worst case*.

Hierbij geldt nog wel dat voor een aantal van de projecten onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur, bijvoorbeeld alleen een "aansluitveld" nodig is en dan ligt soms wel (het aanvragen van) een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de hand. Ook kan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de orde zijn voor bijvoorbeeld het verplaatsen van hekken. Dit zal meestal niet aantrekkelijk zijn voor netbeheerders omdat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen voorschriften bevat voor een specifieke locatie en niet voor andere, omliggende locaties. Over het algemeen zal een netbeheerder ook voor dergelijke projecten om een wijziging van een omgevingsplan vragen, waarbij er geen verschuiving in eerste aanleg plaatsvindt van rechtbank naar Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

In algemene zin wordt samenwerking tussen netbeheerders en overheden verbeterd. Hierbij wordt vanuit het MIEK en het LAN (zie paragraaf 4.1 van deze toelichting) ook ingezet op een duidelijke procesregie op provinciaal niveau. Netbeheerders en overheden kunnen versnellen door samen te werken aan (clusters van) projecten en daarbij procedurestappen parallel uit te voeren in plaats van na elkaar.⁴⁹ De verwachting is dat ook voor de projecten die onder de reikwijdte van de onderhavige algemene maatregel van bestuur vallen, mogelijk nog de provinciale projectprocedure wordt ingezet. Daarop zijn de versnellingselementen van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet al van toepassing. Het versnellen van de beroepsprocedure van projecten die nog niet via de projectprocedure lopen, acht de regering om redenen zoals beschreven in paragraaf 5 toch van belang. Met name voor projecten die door gemeenten, al dan niet overgedragen door het Rijk, worden vergund met een omgevingsvergunning, zijn de versnellingseffecten het grootst.

Meer in het bijzonder heeft de regering de intentie om afspraken met de regionale netbeheerders te maken om te stimuleren dat zoveel mogelijk besluiten tezamen worden aangevraagd. PM

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk zal tijdens de internetconsultatie de voorgestelde wijzigingen toetsen op regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven. Er zijn naar verwachting geen gevolgen voor toezicht en handhaving. PM

7. Financiële gevolgen

Met de aanpassingen in dit voorstel gaan geen budgettaire gevolgen gepaard.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 29023, nr. 451, blz. 5.

8. Evaluatie

Met monitoring en evaluatie van de gevolgen van deze algemene maatregel van bestuur zal bezien worden wat de gevolgen voor rechtspraak daadwerkelijk zijn.

9. Advies en consultatie

9.1 Informeel overleg

Klankbordgroep

Met een klankbordgroep op ambtelijk niveau heeft een aantal sessies plaatsgevonden om samen tot een goede afbakening van de onderhavige versnellingsmaatregel te komen. In deze klankbordgroep hebben de volgende organisaties zitting: het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG), Gasunie, Netbeheer Nederland, TenneT, VNO-NCW en NVDE. Deze overleggen hebben bijgedragen aan het bepalen en onderbouwen van het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur.

Alle stakeholders in de klankbordgroep onderschrijven de beoogde (bijdragen aan) doelen van het onderhavige besluit.

Overheden

Informele afstemming heeft plaatsgevonden met de VNG en het IPO. Zij hebben geen bezwaar tegen dit besluit. Wel heeft de VNG aangegeven dat het duidelijk moet zijn hoe de beroepsclausule moet luiden en verwacht daarvoor een standaardclausule vanuit het Rijk. Het IPO heeft daarbij ook aangegeven dat begeleiding van de uitvoering cruciaal is. Dit zal worden gegeven vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De uitvoeringstoets decentrale overheden is uitgevoerd. PM Tijdens de internetconsultatie zal deze als bijlage worden bijgevoegd en worden de resultaten daarvan in deze paragraaf opgenomen.

Netbeheerders

Netbeheer Nederland en TenneT zijn ook vertegenwoordigd in de klankbordgroep zoals hiervoor aangegeven. Aan Netbeheer Nederland, TenneT en de drie grootste regionale netbeheerders⁵⁰ (Liander, Enexis en Stedin) zijn in dat verband vragen gesteld om met name aantal potentiële projecten dat als gevolg van de aanwijzing in dit besluit direct naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat, duidelijk te krijgen. Hieruit is een schatting van absolute getallen gekomen zoals in paragraaf 5.3 opgenomen. Het gaat om een beperkt aantal initiatiefnemers.

Een enkele regionale netbeheerder heeft aangegeven dat er op het gehele middenspanningsnetwerk de kwalificatie 'projecten van zwaarwegende maatschappelijke belangen' zou moeten worden gegeven. Maar omdat dit alleen al voor Enexis tot 2030 om circa 800 nieuwe stations zou gaan, is er niet voor gekozen om deze mee te nemen in de aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur. Immers er moet een balans zijn tussen wat sneller gerealiseerd moet worden en de werklast van de bestuursrechter. Daarom is de ondergrens op 25kV komen te liggen.

TenneT heeft de wens geuit dat ook vervangings-, aanpassings- en onderhoudsprojecten onder het toepassingsbereik vallen. Dit is verwerkt in dit besluit.

⁵⁰ *Regionale netbeheerder*: Een netbeheerder die is aangewezen voor het beheer van één of meer netten, anders dan het landelijk hoogspanningsnet (Begrippencode elektriciteit).

Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)

De NVDE heeft ervoor gepleit dat de reikwijdte van dit voorstel een bredere zou worden, zodat bijvoorbeeld ook warmte-infrastructuur, waterstofinfrastructuur (transport en elektrolyzers) en installaties ten behoeve van duurzame energie eronder vallen. De regering heeft hiervoor niet gekozen vanwege de in paragraaf 2.4 van deze toelichting beschreven balans (mogelijke effecten voor rechtspraak). Ook worden andere wettelijke en niet-wettelijke versnellingsmaatregelen ingezet op deze specifieke infrastructuur om die versneld te kunnen realiseren. Zo zijn elektrolyzers aangewezen in artikel 6.1 Energiewet en volgen deze de projectprocedure. De NVDE heeft een belangrijke rol bij de hiervoor genoemde actieagenda bij het LAN.

9.2 Formeel overleg

Koepels en rechtspraak PM

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In artikel 22.23 van de Omgevingswet is voorzien in generiek overgangsrecht voor besluiten die zijn bekendgemaakt rond het tijdstip van inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur waarmee dat besluit wordt aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw), dan wel bekendgemaakt rond het tijdstip waarop de in die algemene maatregel van bestuur voor de aanwijzing bepaalde termijn afloopt. In het eerste lid van artikel 22.23 van de wet is geregeld dat artikel 16.87a niet van toepassing is op een besluit dat is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur waarmee dat besluit wordt aangewezen op grond van dat artikel. Dit komt erop neer dat de procedurele versnellingen enkel gelden voor die besluiten die bekend zijn gemaakt op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur.

Voorts volgt uit het tweede lid van artikel 22.23 van de wet dat artikel 16.87a van de wet van toepassing blijft op besluiten die bekend zijn gemaakt op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur waarmee dat besluit wordt aangewezen en binnen de termijn van de aanwijzing, tot het besluit onherroepelijk is. Besluiten die pas zijn bekendgemaakt na de termijn van de aanwijzing, vallen buiten het toepassingsbereik van de aanwijzing. Daarop zijn de procedurele versnellingen dus niet van toepassing.

De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2025. Dit is afhankelijk van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet waarmee de wettelijke grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur in artikel 16.87a van de Omgevingswet in werking treedt.

B. Artikelsgewijze toelichting

Inleiding

Met dit artikel worden besluiten voor bepaalde elektriciteitsprojecten aangewezen waarvoor de versnelde beroepsprocedure van artikel 16.87a van de Omgevingswet gaat gelden. Voor een overzicht van de procedurele versnellingen die met deze aanwijzing worden beoogd, wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting. Zoals volgt uit de grondslag in de Omgevingswet, geldt ook voor deze aanwijzing dat nastreving van de doelen van artikel 1.3, aanhef en onder b, van de Omgevingswet als uitgangspunt is genomen. Ook hiervoor zij verwezen naar paragraaf 2.

Toelichting eerste lid, aanhef: aangewezen besluiten

In het eerste lid worden de besluiten aangewezen van de categorie elektriciteitsprojecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het gaat om besluiten die zien op de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van een transmissie- of distributiesysteem voor elektriciteit als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, met een spanningsniveau vanaf 25kV.

Transmissiesysteem voor elektriciteit en distributiesysteem voor elektriciteit

Bij de aanwijzing van de besluiten in het eerste lid is qua categorie aangesloten bij de definities uit de Energiewet. Deze vormen een implementatie van definities die voortkomen uit richtlijn 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019.⁵¹ Het gaat daarbij om:

- distributiesysteem voor elektriciteit: stelsel van leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen ten behoeve van transport van elektriciteit op een spanningsniveau lager dan 110 kilovolt met het oog op de belevering aan eindafnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen; en
- transmissiesysteem voor elektriciteit: stelsel van leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen ten behoeve van het transport van elektriciteit op een spanningsniveau gelijk aan of groter dan 110 kilovolt met het oog op de belevering aan eindafnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen, daaronder begrepen interconnectoren.

Uit deze definities volgt dat het geheel van leidingen en hulpmiddelen dat ten dienste staat van het transport van elektriciteit van belang is voor de werking van het distributiesysteem of het transmissiesysteem. Hoewel een transmissiesysteem strikt genomen elektriciteit transporteert en een distributiesysteem elektriciteit distribueert en daarmee zorgt voor distributie naar de afnemers, maakt de Energiewet dit onderscheid niet. Deze uniforme definiëring sluit aan bij het karakteriserende doel van deze systemen, namelijk het transporteren van elektriciteit van de ene plek naar de andere. Aangezien dit onderscheid voor deze algemene maatregel van bestuur niet van belang is, wordt de definitie van de Energiewet gehandhaafd. Van belang is dat deze aanwijzing enkel ziet op die delen van het elektriciteitsnet – inclusief de daarbij behorende hulpmiddelen – die zien op het transport, zoals hiervoor afgebakend, en niet ook op productie-installaties zoals bijvoorbeeld een windpark. Onder hulpmiddelen worden mede begrepen transformatoren, hoogspanningsmasten, opstijgpunten, converterstations, schakelstations waaronder onderstations en verdeelstations.

In de Energiewet valt elk distributiesysteem met een spanningsniveau kleiner dan 110kV onder de definitiebepaling van een distributiesysteem voor elektriciteit. In het kader van dit besluit vallen alleen die delen van het distributiesysteem met een spanningsniveau dat gelijk is aan of groter is dan 25kV onder de aanwijzing. Dit betreft tussen- of middenspanningsverbindingen en tussen- of middenspanningsstations. De ondergrens van 25kV is gekozen omdat dergelijke projecten een hoog regionaal schaalniveau hebben. Ook zijn ze in veel gevallen noodzakelijk om netcongestie te verhelpen dan wel te voorkomen en ook om aansluiting van nieuwbouwwoningen mogelijk te maken. Een knelpunt in een tussen- of middenspanningsstation kan een heel dorp, stadsdeel of zelfs een regio in congestie houden.

In deze aanwijzing is bewust geen bovengrens van het spanningsniveau opgenomen. Hoewel de minister van Economische Zaken en Klimaat in beginsel een projectbesluit vaststelt voor de uitbreiding van een transmissiesysteem voor elektriciteit op een spanningsniveau van 220kV of groter, kan hij er echter ook voor kiezen om geen projectbesluit vast te stellen en de besluitvorming over te laten aan een ander bestuursorgaan.⁵² In dat geval valt de versnelling van het projectbesluit weg en zou veelal beroep in twee instanties aan de orde zijn. Door geen

⁵¹ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU.

⁵² Zie artikel 6.1, eerste lid, aanhef en onder g, en derde lid, Energiewet:

1. Werken met een nationaal belang waarvoor Onze Minister in ieder geval een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet vaststelt, zijn de volgende projecten:

(...)

g. een uitbreiding van het transmissiesysteem voor elektriciteit voor zover het betreft delen van het systeem voor het transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 220 kilovolt of hoger;

(...)

3. In afwijking van het eerste lid stelt Onze Minister geen projectbesluit vast als naar zijn oordeel besluitvorming door een ander bestuursorgaan het project kan versnellen of aan besluitvorming door een ander bestuursorgaan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden.

bovengrens aan het spanningsniveau in de aanwijzing te verbinden, zijn ook in die gevallen de procedurele versnellingen van toepassing. Naar spanningsniveau gaat het dus om de volgende categorieën die onder het toepassingsbereik van dit artikel vallen, met als opmerking dat de eerste twee categorieën er alleen dan onder vallen indien geen gebruik wordt gemaakt van een projectbesluit:

- 380kV hoogspanningsverbindingen en –stations;
- 220kV hoogspanningsverbindingen en –stations;
- 110/150kV hoogspanningsverbindingen en –stations;
- 25/50kV tussenspanningsverbindingen en –stations.

Voor de transmissiesystemen vanaf 110kV, gaat het gelet op de definitiebepaling van artikel 1.1 van de Energiewet, ook om interconnectoren.

Projecten die niet onder de aanwijzing vallen

Zoals hiervoor is toegelicht, geldt de aanwijzing van besluiten enkel voor de hiervoor afgebakende elektriciteitsprojecten voor transmissie- en distributiesystemen van 25kV en groter. De aanwijzing geldt daarom niet voor besluitvorming voor de realisatie van windparken, zonneparken of andere installaties voor de productie van elektriciteit. Ook Wind op zee-projecten vallen buiten het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur. Wel zal soms moeten worden bepaald of een converterstation behoort tot een transmissiesysteem voor elektriciteit op land of op zee. Dit hangt namelijk af van de positie hiervan ten opzichte van de systeemkoppeling. Bevindt het converterstation zich tussen het Wind op zee-project – met inbegrip van het net op zee – en de systeemkoppeling, dan hoort het bij het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee en valt het niet onder het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur. Bevindt het converterstation zich tussen de systeemkoppeling en het net op land, dan behoort hij tot het transmissiesysteem op land.

Aanleg, uitbreiding, onderhoud of aanpassing

Voor het precieze toepassingsbereik van dit artikel is in eerste instantie gekeken naar de aard van de projecten die vallen onder artikel 6.1 van de Energiewet. Daarnaast is onderzocht van welke werkzaamheden de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege de gestelde zwaarwegende maatschappelijke belangen. De begrippen aanleg, uitbreiding, onderhoud en aanpassing van een transmissie- of distributiesysteem, worden ingevuld aan de hand van deze vereiste werkzaamheden.

Onder aanleg en uitbreiding vallen zodoende het nieuw aanleggen of het uitbreiden van een transmissie-of distributiesysteem. Bij uitbreiding kan het echter ook gaan om het uitbreiden van de capaciteit van onderdelen van het net, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de vervanging van een 50kV-verbinding door een 150kV-verbinding. In dat geval wordt ook wel gesproken van verzwaring van het net.

In het geval van onderhoud gaat het bijvoorbeeld om de noodzakelijke vervanging van verouderde onderdelen. Het onderhoud is onder het toepassingsbereik van deze aanwijzing gebracht, omdat ook het niet tijdig verrichten van noodzakelijk onderhoud kan bijdragen aan de netcongestie.

Daarnaast kan onderhoud noodzakelijk zijn voor het naleven van duurzaamheidseisen.

Bij aanpassing gaat het tenslotte om het aanpassen van delen van een transmissie- of distributiesysteem, omdat dit bijvoorbeeld nodig is om te kunnen voldoen aan gestelde duurzaamheidseisen. Gedacht kan worden aan het plaatsen van een nieuwe compensatiespoel op een bestaand station.

Toelichting eerste lid, onderdelen a en b: de besluiten waarvoor de aanwijzing geldt

Zoals in het algemeen deel is toegelicht (paragraaf 2.4), streeft de regering naar een balans tussen enerzijds het versnellen van beroepsprocedures en anderzijds een nog te rechtvaardigen verhoging van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit heeft tot gevolg dat niet alle denkbare besluiten zijn aangewezen die nodig zijn voor realisatie van de projecten

genoemd in de aanhef van het eerste lid. Er is gekozen voor die besluiten die noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke inpassing van een transmissie- of distributiesysteem, of delen hiervan.

Besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan

Projecten die onder het toepassingsbereik van dit artikel vallen, zullen ruimtelijk ingepast moeten worden. Indien de regels van het omgevingsplan hieraan in de weg staan, kunnen netbeheerders gemeenten verzoeken om een wijziging van het omgevingsplan.⁵³ Gedacht kan worden aan een hoogspanningsmast die hoger is dan de in de regels toegestane hoogte voor bouwwerken.

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

Algemeen

Het stelsel van de Omgevingswet maakt binnen het generieke begrip 'omgevingsplanactiviteit' onderscheid tussen een binnenplanse en een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Zowel het begrip omgevingsplanactiviteit als het begrip buitenplanse omgevingsplanactiviteit is gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. In dit besluit wordt de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit generiek aangewezen (dus zowel de binnenplanse als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit), waarbij de aanwijzing nader is toegespitst op een aantal specifiek benoemde deelactiviteiten, te weten: de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden. Omdat voor de projecten die onder de reikwijdte van dit artikel vallen in de regel sprake zal zijn van omgevingsplanactiviteiten bestaande uit een of meer van deze deelactiviteiten, is in onderdeel b van het eerste lid voor deze nadere concretisering gekozen. Door specifiek de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een van deze activiteiten aan te wijzen, wordt voorkomen dat de verkorte beroepsprocedure al gaat gelden voor de enkele omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een kapactiviteit.⁵⁴ Voor de aanvrager van de omgevingsvergunning kan dit een extra aansporing zijn om een dergelijke omgevingsvergunning gelijktijdig aan te vragen met één of meer omgevingsvergunningen die wel zijn aangewezen.

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit

Voor de aanleg of uitbreiding van een transmissie- of distributiesysteem voor elektriciteit zal in een deel van de gevallen een omgevingsvergunning nodig zijn voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Zoals hiervoor vermeld, kan het zowel om binnenplanse als om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gaan. Het zal dan bijvoorbeeld kunnen gaan om de bouw van een transformatorstation, die groter is dan die vergunningvrij kunnen worden gerealiseerd. Ook gaat het veelal om de noodzakelijke bescherming van een kabeltracé na aanleg. Het omgevingsplan kent dan voor een nieuw tracé nog geen functie 'Leiding – Leidingstrook' welke dan later met een wijziging van het omgevingsplan wordt toegevoegd.

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

Naast de hiervoor genoemde bouwactiviteiten zullen voor de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud en de aanpassing van een transmissie- en distributiesysteem ook omgevingsplanactiviteiten aan de orde zijn bestaande uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden. Voor de afbakening van de reikwijdte van de aanwijzing wordt aangesloten bij de omschrijving van deze activiteit in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de op 1 januari 2024 vervallen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het aanbrenge van ondergrondse bekabeling.

⁵³ Netbeheerders kunnen daarnaast aan provincie of Rijk vragen om een projectbesluit, waarmee de projectprocedure van toepassing is en de versnellings-elementen in deze algemene maatregel van bestuur al van toepassing zijn.

⁵⁴ Ook wel de kapvergunning genoemd.

Omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit

Voor het realiseren van een bouwwerk is naast de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit vaak ook een omgevingsvergunning voor een zogenoemde technische bouwactiviteit nodig. In artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is bepaald dat het verboden is een bouwactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. De bouwactiviteit wordt gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1.1, van de Omgevingswet. Gelet op de beoordelingsregels die voor deze omgevingsvergunning zijn gesteld, ziet deze omgevingsvergunning enkel op de technische aspecten van het bouwwerk, zoals de (constructieve) veiligheid. Hiermee onderscheidt deze omgevingsvergunning zich van de hiervoor genoemde omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit die ziet op de 'ruimtelijke aspecten'.

Besluiten die niet onder de aanwijzing vallen

Op niet aangewezen besluiten zijn de procedurele versnellingen niet van toepassing, tenzij de aanvrager verzoekt op zijn aanvraag te besluiten in samenhang met besluiten die wel op grond van dit artikel zijn aangewezen in een zogeheten meervoudige aanvraag. Bijvoorbeeld wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit die niet is aangewezen samen wordt aangevraagd met een omgevingsvergunning voor een activiteit die wel is aangewezen op grond van dit artikel. In dat geval zijn de procedurele versnellingen wel van toepassing. Als een niet aangewezen omgevingsvergunning los wordt aangevraagd, zijn de procedurele versnellingen niet van toepassing. Hiermee kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met veel losse besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle benodigde besluiten los van elkaar worden aangevraagd.

Toelichting derde lid: monitoring en evaluatie

PM: dit artikellid wordt tijdens de internetconsultatie opengelaten. Zie voor de beoogde invulling hiervan paragrafen 2.3 en 8.

Toelichting vierde lid: aanwijzing voor bepaalde tijd

Artikel 16.87a, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet schrijft voor dat in de maatregel wordt vermeld voor welke termijn de aanwijzing geldt. In dit geval is gekozen voor de vervaldatum 1 januari 2032. Deze termijn hangt samen met de wens om in deze periode een belangrijk aantal elektriciteitsprojecten te realiseren ten behoeve van het verhelpen van de netcongestie en het leveren van een bijdrage aan de energietransitie. Bij het bepalen van de vervaldatum is ook rekening gehouden met de overgangsfase waarin gemeenten de tijd krijgen om het tijdelijke deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw omgevingsplan. De overgangsfase eindigt op 31 december 2031. De verwachting is namelijk dat gemeenten tot die tijd vaker gebruik zullen maken van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit dan een wijziging van het omgevingsplan als instrument om de ruimtelijke inpassing van de aangewezen projecten mogelijk te maken. De consequenties hiervan staan uitgelegd in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Deze nota van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister voor Klimaat en Energie,