

# Van Doorne

## NOTTIE VERSNELLING AANPAK NETCONGESTIE

Aan Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)  
Van Van Doorne N.V. (mrs. V.R.C. van Ahee en S.F. Silverstein)  
Inzake Juridisch achtergronddocument – Versnelling aanpak netcongestie  
Datum 10 april 2026

---

### Inhoudsopgave

Samenvatting .....	2
1 Inleiding .....	3
DEEL 1 – VERSNELLING IN BESLUITVORMING.....	5
2 De lex silencio positivo voor Congestieverzachters .....	5
3 Uitbreiding verplichte rijks- of provinciale projectbesluiten .....	8
4 Uitbreiden van de categorieën vergunningvrije bouwwerken en ruimtelijke activiteiten...	10
DEEL 2 – VERSNELLING IN RECHTSBESCHERMING .....	13
5 Versnelde beroepsprocedure.....	13
6 Versnelde uitspraak .....	16
7 Keuze voor rechtstreeks beroep .....	17
DEEL 3 – VERSNELLING DOOR GEDRAG .....	18
8 Invoering van een monitoringssysteem.....	18
9 Versnelde toepassing Europese regelgeving .....	19
10 Bouwen zonder (onherroepelijke) vergunning.....	21

## Samenvatting

Uit deze verkenning komen de volgende juridische maatregelen naar voren die naar onze mening afzonderlijk of in samenhang kunnen bijdragen aan een versnelling van de realisatie van Congestieverzachtters en die een plaats zouden kunnen krijgen in een Crisiswet Netcongestie:

- (1) automatische vergunningverlening bij overschrijding van de beslistermijn, waardoor vertraging door stilzitten wordt voorkomen;
- (2) voorkomen van bevoegdheidsdiscussies door coördinatie van toestemmingen in één verplicht projectbesluit;
- (3) schrappen van de vergunningplicht voor veelvoorkomende energie-infrastructuurprojecten, waardoor tevens bezwaar- en beroepsprocedures worden vermeden;
- (4) beroep in één instantie met versnelde behandeling en een uitspraaktermijn van zes maanden (eventueel als keuzemogelijkheid met hoger griffierecht);
- (5) de rechter kan 'kansloze' beroepsgronden verkort afdoen, wat de doorlooptijd van procedures bekort;
- (6) het invoeren van een keuzemogelijkheid voor de vergunninghouder voor rechtstreeks beroep, waarbij het instemmingsvereiste van het bestuursorgaan vervalt;
- (7) het inrichten van een monitoringssysteem voor de vergunningverlening van energie-infrastructuurprojecten;
- (8) de proactieve toepassing van Europese regelgeving (in ontwikkeling) zoals de RED III, de EU Grids Package, de Net Zero Industry Act (NZIA) en de Industrial Accelerator Act;
- (9) stimuleren om te bouwen voordat vergunningen onherroepelijk zijn of mogelijk maken te bouwen voordat vergunningen zijn verleend.

De in deze notitie opgenomen aanbevelingen zijn gedaan met het oog op de versnelling van juridische procedures bij Congestieverzachtters. De aanbevelingen en het overige van deze notitie bevat geen juridisch advies en dient niet als zodanig te worden opgevat. Aan de notitie kunnen geen rechten worden ontleend.

## 1 Inleiding

1.1 Netcongestie – waarbij de vraag naar transportcapaciteit door gebruikers en producenten het transportaanbod op het transportsysteem overschrijdt – is een van de grootste uitdagingen voor de energietransitie in Nederland. In veel regio's is de transportcapaciteit op piekmomenten volledig benut. Nieuwe afnemers en producenten (soms ook kleinverbruikers) moeten als gevolg daarvan soms vele jaren wachten op transportcapaciteit. De gevolgen zijn groot: woningbouwprojecten lopen vertraging op, elektrificatie en verduurzaming worden afgeremd en de Nederlandse klimaatdoelen komen onder druk te staan. Naast efficiënter netgebruik is een aanzienlijke uitbreiding en verzwaring van de energie-infrastructuur noodzakelijk, maar complexe en langdurige besluitvormingstrajecten en lange gerechtelijke procedures zorgen ervoor dat de realisatie achterblijft.

1.2 Hoewel op Europees en deels nationaal niveau inmiddels een juridische 'toolbox' beschikbaar is om vergunningverlening voor duurzame energieprojecten te versnellen, blijft de uitvoering achter. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord '*Aan de slag*' aangekondigd een Crisiswet Netcongestie in te voeren om procedures te versnellen en in te kunnen grijpen bij stagnatie. Tegen deze achtergrond heeft de NVDE ons gevraagd juridische maatregelen te verkennen die in een dergelijke Crisiswet kunnen worden opgenomen om de vergunningverlening voor energie-infrastructuurprojecten te versnellen. Deze verkenning dient als achtergrond en nadere toelichting bij de presentatie "Versnelling aanpak netcongestie" van Van Doorne.

1.3 Aangezien de Crisiswet Netcongestie praktische versnelling beoogt te bereiken, is ervoor gekozen in deze verkenning uit te gaan van praktische inzichten en overwegingen en niet vanuit de rechtstheorie.

### Congestieverzachters

1.4 Met het oog op het versnellen van het verkrijgen van (onherroepelijke) toestemmingen voor energieprojecten die bijdragen aan de verzachting van netcongestie ("Congestieverzachters") zijn de hiernavolgende maatregelen verkend. Een belangrijk uitvoeringsvereiste is daarbij dat een zorgvuldige afweging en duidelijke demarcatie plaatsvindt van de Congestieverzachters die al dan niet onder deze maatregelen worden betrokken.

1.5 De term 'Congestieverzachters' is een abstracte term waarvoor geen eenduidige definitie beschikbaar is. De term kan op verschillende manieren worden uitgelegd, afhankelijk van de reikwijdte die daaraan wordt gegeven. Er is wel een omschrijving / definitie in de *Systeemcode Elektriciteit 2026*, maar de uitleg daarvan is meer aan transportcapaciteit is gerelateerd<sup>1</sup>. Die is niet toepasbaar in het kader van de versnelling van vergunningverlening voor energieprojecten.

---

<sup>1</sup> Omdat het relevant is voor de bepaling of aan congestieverzachters prioriteit wordt verleend bij het toekennen van transportcapaciteit.

- 1.6 De term congestieverzachers kan op verschillende manieren worden uitgelegd:
- a) Een enge uitleg van Congestieverzachers ziet op projecten die direct verband houden met de uitbreiding of verzwaring van het elektriciteitssysteem, zoals de aanleg van kabels, de bouw van (transformator)stations en vergelijkbare netwerkinfrastructuur.
  - b) Een bredere uitleg omvat daarnaast projecten voor de opwek, opslag of afname van elektriciteit.
    - De realisatie van energieopslag of lokale afname nabij een bestaande productielocatie kan ertoe leiden dat productie en afname lokaal op elkaar worden afgestemd, waardoor netcongestie elders in het systeem wordt verzacht.
  - c) Een nog bredere uitleg strekt zich uit tot projecten buiten het elektriciteitssysteem, zoals waterstofinfrastructuur, biogasinstallaties en (collectieve) warmtevoorzieningen.
    - Elektriciteit opgewekt door windparken op zee kan bijvoorbeeld na elektrolyse als waterstof aan land worden gebracht en via het waterstofsysteem als energiedrager worden ingezet, waardoor ruimte op het hoogspanningssysteem vrijkomt.
    - Evenzo kan de realisatie of uitbreiding van non-elektrische warmtevoorzieningen voorkomen dat elektrische warmtepompen op grote schaal op het elektriciteitssysteem worden aangesloten.
- 1.7 Hoewel de precieze afbakening van Congestieverzachers in de uitvoering de nodige aandacht zal vragen, wordt voor deze juridische verkenning een 'uitleg-neutrale' benadering gehanteerd. Afhankelijk van de uitleg en afbakening van Congestieverzachers zullen de maatregelen ook meer of minder grote (ruimtelijke) effecten hebben.
- 1.8 De hierna besproken maatregelen zijn daarmee in beginsel toepasbaar ongeacht welke uitleg aan de term wordt gegeven.

## DEEL 1 – VERSNELLING IN BESLUITVORMING

### 2 De lex silencio positivo voor Congestieverzachters

**Aanbeveling:** Pas de LSP toe op vergunningen voor Congestieverzachters

**Versnellingspotentie:** Enkele weken tot enkele maanden

De LSP is een relatief eenvoudig inzetbaar instrument om vergunningprocedures te versnellen, mits zorgvuldig vormgegeven met passende waarborgen, maar lost het onderliggende capaciteitsprobleem bij vergunningverleners niet op.

#### Introductie

- 2.1 ‘*Lex silencio positivo*’ is een benaming (vanuit Latijn/Spaans) voor de vergunning van rechtswege, oftewel een fictief positief besluit als de wettelijke termijn in ‘stilte’ is verstreken. De termen ‘lex silencio positivo’, vergunning van rechtswege en positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt voor hetzelfde fenomeen. In deze notitie zullen wij deze begrippen gezamenlijk aanduiden als LSP.

#### Juridisch kader

- 2.2 De LSP is opgenomen in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is ingevoerd naar aanleiding van artikel 13, derde lid, van de Europese Dienstenrichtlijn, Richtlijn 2006/123/EG (Drl). Artikel 13, vierde lid, Drl geldt enkel voor bepaalde vergunningen/besluiten, maar bij de invoering in de Awb is ervoor gekozen om een systeem voor de LSP in te voeren dat in andere wetten van toepassing kan worden verklaard. In een bijzondere (specifieke) wet kan de LSP daarmee geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard.
- 2.3 De wettelijke bepalingen uit paragraaf 4.1.3.3 Awb omvatten de volgende elementen (samengevat weergegeven):
- De LSP is alleen van toepassing als dat in een bijzondere wet is geregeld, zoals in de Kernenergiewet of de Mijnbouwwet (artikel 4:20a Awb).
  - Een gevraagde beschikking wordt van rechtswege *fictief* verleend wanneer niet tijdig op de aanvraag is beslist. Deze fictieve beschikking treedt drie dagen na afloop van de beslistermijn in werking; binnen die termijn kan eventueel een rechterlijke voorziening worden gevraagd<sup>2</sup> (artikel 4:20b Awb).
  - De beschikking van rechtswege moet (door het bestuursorgaan) binnen twee weken bekend worden gemaakt (artikel 4:20c Awb). Bij het nalaten daarvan kan het bestuursorgaan dwangsommen verbeuren (artikel 4:20d Awb).

<sup>2</sup> Voor een voorlopige voorziening procedure om de werking van het fictieve besluit te schorsen.

- Onaanvaardbare gevolgen van de van rechtswege verleende vergunning kunnen worden voorkomen doordat standaardvoorschriften die in een wettelijke bepaling of beleidsregel zijn opgenomen voor dergelijke beschikkingen, ook gelden voor de beschikking van rechtswege (artikel 4:20e Awb).
- Aan de beschikking van rechtswege kunnen – binnen zes weken na bekendmaking – in een nieuw wijzigingsbesluit nog voorschriften worden verbonden of kan zij worden ingetrokken als dit nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen.<sup>3</sup> Indien door wijziging of intrekking schade ontstaat, dient het bevoegde gezag deze te vergoeden. Hiermee ligt het financiële risico van niet tijdig beslissen bij het bestuursorgaan (artikel 4:20f Awb).
- Tot slot staat tegen de beschikking van rechtswege de gebruikelijke wijze van rechtsbescherming open (bezwaar, beroep en/of hoger beroep).<sup>4</sup>

## Toepassing

- 2.4 Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 was de LSP van toepassing op bepaalde omgevingsvergunningen die via de reguliere procedure (met een beslistermijn van acht weken) werden voorbereid.<sup>5</sup> In de Omgevingswet is de LSP niet van toepassing verklaard, omdat het systeem volgens de wetgever niet meer bij bepaalde (complexere) aanvragen zou passen.<sup>6</sup> In het kader van uniformiteit heeft de wetgever daarom besloten de LSP af te schaffen voor alle omgevingsvergunningen. Daaronder vallen dus ook vergunningen voor de aanleg en exploitatie van energie-infrastructuur (zoals elektriciteitsnetten, transformatorstations en andere netverzwaringenprojecten).<sup>7</sup>
- 2.5 Tegelijkertijd wordt op Europees niveau juist actief gestuurd op mogelijkheden om vergunningprocedures voor energie-infrastructuur en hernieuwbare-energieprojecten te versnellen. De derde hernieuwbare-energie-richtlijn (RED III<sup>8</sup>) schrijft in artikel 16bis, zesde lid, de LSP voor bij vergunningprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten in versnellingsgebieden en voor *repowering* van hernieuwbare-elektriciteitscentrales, nieuwe installaties, energieopslaglocaties en enkele andere projecten.
- 2.6 In aanvulling op artikel 16bis, zesde lid, RED III bevat het ‘Pakket Europese netten’ (ofwel de *European Grids Package*)<sup>9</sup> (onder meer) een voorstel tot wijziging van de RED III om de vergunningprocedures voor netten, opslag en hernieuwbare energie (verder) te versnellen.<sup>10</sup> In

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2007–2008, 31579 nr. 3.

<sup>4</sup> Vanzelfsprekend geldt de regeling van beroep tegen niet tijdig beslissen niet als par. 4.1.3.3 Awb van toepassing is.

<sup>5</sup> Artikel 3.9 lid 3 Wabo.

<sup>6</sup> Artikel 16.64 Omgevingswet sluit de toepassing van paragraaf 4.1.3.3 Awb expliciet uit.

<sup>7</sup> Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dergelijke projecten in de praktijk vaak al niet onder de reguliere procedure – en dus de LSP – vielen vanwege hun complexiteit.

<sup>8</sup> Richtlijn (EU) 2018/2001.

<sup>9</sup> Van 10 december 2025, COM/2025/1005, zie [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_2945](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2945).

<sup>10</sup> Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Richtlijnen (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 en (EU) 2024/1788 wat betreft het versnellen van vergunningsprocedures, 10 december 2025, COM(2025) 1007 final.

de EU Grids Package wordt voorgesteld de LSP van toepassing te verklaren op vergunningprocedures voor een bredere kring van energieprojecten. Benadrukt wordt wel dat kortere vergunningprocedures gepaard moeten gaan met aanvullende maatregelen die de effectiviteit daarvan in de praktijk waarborgen (zoals uitbreiding van de capaciteit van vergunningverleners).

- 2.7 Tegelijkertijd wordt ook in het Coalitieakkoord gewezen op het van toepassing verklaren van de LSP op (omgevings)vergunningen. In het hoofdstuk ‘Ondernemerschap’ staat daarover:

*‘We bezien of en hoe bij eenvoudige aanvragen, wanneer termijnen door de overheid worden overschreden, een vergunning automatisch kan worden goedgekeurd en de leges worden kwijtgescholden.’*

In het Coalitieakkoord staat verder niet wat wordt gezien als ‘eenvoudige aanvragen’ en wat dan geldt bij ‘complexe aanvragen’.

### Toepassing

- 2.8 De LSP kan in de Crisiswet Netcongestie worden ingezet om versnelling van vergunningverlening voor bepaalde categorieën van besluiten te bewerkstelligen. De Awb biedt al een raamwerk voor de LSP en in de Crisiswet Netcongestie kan dit systeem (of delen daarvan) van toepassing worden verklaard.

LSP in de Crisiswet Netcongestie	
Argumenten vóór	Argumenten tegen
✓ Het kader is al aanwezig; enkel de gehele of gedeeltelijke van toepassing verklaring op specifieke gevallen is nog nodig.	– De LSP creëert het risico dat vergunningen worden verleend zonder dat een deugdelijke onderbouwing en afweging hebben plaatsgevonden.
✓ De LSP zorgt voor een duidelijk moment waarop een vergunning wordt verleend indien niet tijdig is beslist.	– De LSP leidt wellicht tot versnelling, maar niet tot verbetering van de besluitvorming.
✓ De LSP biedt een vangnet voor ongewenste uitkomsten (zoals strijdigheid met algemene belangen) en de mogelijkheid tot aanpassingen achteraf (met vergoeding voor de vergunninghouder).	– De kans op meer bezwaren en/of beroepen neemt toe bij een onvolledige beoordeling als gevolg van niet-tijdige besluitvorming.
✓ EU-recht schrijft het voor.	– De loutere toepassing van de LSP vergroot de capaciteit om vergunningen te verlenen niet.
✓ Rechtsbescherming wordt niet aangetast.	

- 2.9 Om een deel van de tegenargumenten te ondervangen, kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om een aantal standaardvoorschriften op te nemen die altijd bij vergunningen van rechtswege worden opgelegd (zoals ten aanzien van milieubescherming of veiligheid).

Aanbeveling: LSP-toepassing in de Crisiswet Netcongestie

- 2.10 Concluderend kan de LSP in een Crisiswet Netcongestie een bruikbaar en relatief eenvoudig inzetbaar instrument vormen om vergunningprocedures voor energie-infrastructuur te versnellen, mits dit zorgvuldig wordt vormgegeven met passende wettelijke waarborgen. Tegelijkertijd blijft de belangrijke kanttekening dat de LSP de capaciteit van vergunningverleners om tijdig en zorgvuldig te beslissen niet vergroot en dat bezwaar- en beroepsprocedures hierdoor niet worden versneld.

### 3 **Uitbreiding verplichte rijks- of provinciale projectbesluiten**

*Aanbeveling:* Breid in de Crisiswet Netcongestie verplichte projectbesluiten uit naar Congestieverzachters, met een keuzemogelijkheid voor de initiatiefnemer.

*Versnellingspotentie:* Enkele maanden tot meer dan een jaar.

Bij complexe energie-infrastructuurprojecten leidt onduidelijkheid over het bevoegde gezag tot vertraging. Door in een Crisiswet Netcongestie de projectprocedure verplicht te stellen voor Congestieverzachters, wordt vroegtijdig duidelijkheid geboden. Een keuzemogelijkheid voor de initiatiefnemer bevordert de versnelling.

Introductie

- 3.1 In de praktijk blijkt een deel van de vertraging in de besluitvorming<sup>11</sup> bij complexe (energie-infrastructuur)projecten te worden veroorzaakt door discussies tussen en met bevoegde gezagen over de beoordeling en toekenning van bevoegdheden, oftewel wie mag beslissen. De beantwoording van de vraag wie mag beslissen duurt soms zelfs langer dan de beoordeling van de aanvraag zelf. Door bevoegdheden toe te wijzen of duidelijk te regelen kunnen dergelijke discussies en de daarbij behorende vertraging worden voorkomen; immers, waar geen afwegingsruimte is, is ook weinig ruimte voor discussie.

Juridisch kader

- 3.2 Projectbesluiten zijn besluiten waarin verschillende toestemmingen in één besluit kunnen worden genomen. Het is daarmee mogelijk om bijvoorbeeld een wijziging van een omgevingsplan samen met een (omgevings)vergunning voor de bouw-, milieu- en

---

<sup>11</sup> Dus voor het indienen van de aanvraag of tijdens de behandeling van de aanvraag.

natuuractiviteiten te integreren in één projectbesluit. Het projectbesluit vervangt dan verschillende losse besluiten (van verschillende bevoegde gezagen).<sup>12</sup>

- 3.3 Een projectbesluit kan bij projecten met een publiek belang worden genomen op Rijks-, provinciaal- of waterschapsniveau (artikel 5.44 Omgevingswet<sup>13</sup>). In specifieke, bij wet bepaalde gevallen is het bevoegd gezag verplicht een projectbesluit vast te stellen. Zo moet het Rijk voor bepaalde elektriciteitsprojecten van nationaal belang een projectbesluit nemen (artikel 6.1 van de Energiewet). In andere gevallen is het projectbesluit vrijwillig en kan het bevoegd gezag zelf ervoor kiezen de procedure te volgen (al dan niet op verzoek van de aanvrager).
- 3.4 Welk bestuursorgaan het projectbesluit vaststelt, hangt af van het betrokken belang: nationaal, provinciaal of waterschapsbelang. Dit kan respectievelijk de Minister, Gedeputeerde Staten of het dagelijks bestuur van het waterschap zijn. De wet biedt bovendien de mogelijkheid om de bevoegdheid over te dragen: het Rijk kan bijvoorbeeld het bevoegd gezag overdragen aan Gedeputeerde Staten van de provincie waar het project geheel of grotendeels wordt uitgevoerd (artikel 5.44b Omgevingswet). Ook kunnen het Rijk of de provincie bevoegdheden delegeren aan gemeenten, zodat deze de stappen van de projectprocedure kunnen gebruiken voor aanpassingen van het omgevingsplan voor projecten van publiek belang. In de praktijk leiden deze bevoegdheidsvraagstukken, mede door capaciteitsproblemen en beperkte middelen, tot vertraging in de besluitvorming.

#### Toepassing

- 3.5 Op dit moment is de toepassing van de projectprocedure op Rijksniveau verplicht voor grotere energieprojecten, zoals voor productie-installaties van 100 MW of meer, uitbreidingen van het transmissiesysteem, LNG-systemen met een (hervergassings)capaciteit van 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar en andere projecten.<sup>14</sup> De projectprocedure op provinciaal niveau is verplicht bij windparken van 15-100 MW en zonneparken van 50-100 MW.<sup>15</sup>
- 3.6 Een groot aantal energieprojecten, waaronder die zien op distributiesystemen, energieopslagsystemen, waterstof/biogas-infrastructuur en installaties, valt niet onder een verplichte projectbesluitprocedure. Van deze gevallen kan veelal worden vastgesteld dat zij een nationaal of in ieder geval provinciaal belang dienen, zeker indien sprake is van Congestieverzachtters. Het is dan ook gerechtvaardigd om Congestieverzachtters van provinciaal of zelfs nationaal belang te achten.
- 3.7 Het toepassen van de projectprocedure op een groter aantal (energie)projecten maakt het mogelijk dat een duidelijk uitgangspunt bestaat voor die projecten, namelijk de Rijks- of

---

<sup>12</sup> Dit is het verschil met de coördinatieregeling waarbij losse besluiten gecoördineerd worden voorbereid.

<sup>13</sup> Het bevoegd gezag is dan de desbetreffende Minister, provinciale staten of het dagelijks bestuur van het waterschap.

<sup>14</sup> Artikel 6.1 Energiewet.

<sup>15</sup> Artikel 6.2 Energiewet.

provinciale projectprocedure. Discussies tussen bevoegde gezagen worden daarmee voorkomen.

- 3.8 Er zijn echter gevallen denkbaar waarin een projectprocedure minder geschikt is voor gecoördineerde besluitvorming. Als bijvoorbeeld een fasering gewenst is die niet binnen de projectprocedure past, is het soms sneller om de vergunningen apart aan te vragen. Om deze situaties mogelijk te maken, kan een bepaling worden opgenomen dat de initiatiefnemer kan verzoeken om de projectprocedure niet toe te passen. Door de keuze bij de initiatiefnemer te leggen en niet bij de bevoegde gezagen, kan de in de praktijk voorkomende vertraging worden vermeden.
- 3.9 Op 1 april 2026 is een wetsvoorstel in consultatie gegaan waarmee de bevoegdheid wordt ingevoerd om leges te heffen voor projectbesluiten (op Rijks- of provinciaal niveau). Met deze leges kunnen de kosten worden gedekt die gepaard gaan met de (toenemende) gevallen waarin een projectprocedure wordt toegepast.

Aanbeveling: uitbreiding van categorieën verplichte projectbesluiten

- 3.10 In een Crisiswet Netcongestie kunnen aanvullende (categorieën van) projecten worden opgenomen waarvoor een projectprocedure verplicht is. Daarbij kan afhankelijk van het project en het gediende belang de projectprocedure op Rijks- of provinciaal niveau worden voorgeschreven. Door in de Crisiswet Netcongestie ook een mogelijkheid op te nemen voor de initiatiefnemer om 'afstand te doen' van de projectprocedure, kan worden voorkomen dat de projectprocedure wordt toegepast in gevallen waarin deze niet versnellend zal werken.

#### 4 Uitbreiden van de categorieën vergunningvrije bouwwerken en ruimtelijke activiteiten

*Aanbeveling:* Breid vergunningvrije categorieën voor technische bouw- en omgevingsplanactiviteiten uit naar Congestieverzachters

*Versnellingspotentie:* Jaren (incl. vermeden bezwaren en beroepen)

Door in een Crisiswet Netcongestie de categorieën vergunningvrije bouwwerken en activiteiten uit te breiden naar Congestieverzachters, kan de vergunningplicht voor veelvoorkomende energie-infrastructuurprojecten worden voorkomen. Vergunningvrij betekent niet ongereguleerd; algemene bouwtechnische eisen en andere vergunningplichten blijven gelden.

Juridisch kader

- 4.1 Voor de bouw of realisatie van energie-infrastructuurprojecten zijn doorgaans twee omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteiten vereist:

1. Omgevingsvergunning voor een **technische bouwactiviteit** – voor het uitvoeren van bouwkundige werkzaamheden.
2. Omgevingsvergunning voor de **ruimtelijke activiteit**, ook wel de omgevingsplanactiviteit – wanneer de activiteit niet (zonder vergunning) binnen het geldende omgevingsplan is toegestaan.

4.2 Voor beide vergunningen geldt in principe een beslistermijn van acht weken (na de aanvraag). In de praktijk is de doorlooptijd veel langer. Ook kost de onderbouwing van de aanvraag vaak veel tijd (voor het opstellen van rapporten of het verzamelen van aanvullende informatie). Beide vergunningen zijn derhalve een vertragende factor. Het schrappen van de vergunningplicht scheelt vaak enkele maanden in de voorbereidingstijd en mogelijk jaren aan eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

#### Toepassing

4.3 Voor de *technische bouwactiviteit* geldt dat op grond van artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet de in de artikelen 2.25 en 2.26 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (**Bbl**) aangewezen (technische) bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn. Het is verboden deze zonder vergunning uit te voeren. In artikel 2.27 Bbl zijn bepaalde bouwwerken vervolgens weer uitgezonderd van deze vergunningplicht. Hieronder vallen nu al bepaalde *bouwwerken* (geen *gebouwen*) voor een infrastructurele of openbare voorziening en bepaalde bouwwerken voor nutsvoorzieningen (mits niet hoger dan 5 meter).

4.4 In de praktijk zijn bouwwerken zoals transformatoren, energieopslagsystemen en andere congestieverzachtende installaties regelmatig vergunningplichtig voor de technische bouwactiviteit (en worden zij niet uitgezonderd in artikel 2.27 Bbl). Ook ontstaat in de praktijk discussie over de uitleg van ‘nutsvoorziening’.<sup>16</sup>

4.5 Een activiteit die op grond van het omgevingsplan vergunningplichtig is of daarmee in strijd is, is op grond van artikel 5.1 Omgevingswet in beginsel vergunningplichtig. Het omgevingsplan bepaalt (per gemeente) voor welke activiteiten een vergunning nodig is (de *omgevingsplanactiviteit*). Gemeenten kunnen het omgevingsplan echter ook aanpassen en daarmee bepaalde activiteiten – zoals ten behoeve van energie-infrastructure die bijdraagt aan het verminderen van netcongestie – uitzonderen van de vergunningplicht of strenger reguleren. De gemeenteraad is hiervoor het bevoegde gezag.

4.6 Daarnaast heeft het Rijk in artikel 2.29 Bbl een aantal categorieën omgevingsplanactiviteiten aangewezen die *altijd* vergunningvrij zijn. Ook hier zijn bepaalde bouwwerken ten behoeve van infrastructurele of openbare voorzieningen als vergunningvrij aangewezen, maar deze dekken niet alle (kleinschalige) energieprojecten. Met een uitzondering op de vergunningplicht (voor de omgevingsplanactiviteit) kan ook worden voorkomen dat per gemeente verschillende regimes

---

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld over de vraag of een energieopslagsysteem een nutsvoorziening is of niet.

gelden voor dezelfde activiteiten. Nu kan in de ene gemeente een transformatorhuis of *substation* vergunningplichtig zijn, maar in een andere niet. In het Rapport Wennink wordt ook geadviseerd om de verschillen in vergunningverlening tussen gemeenten op te heffen en te standaardiseren.<sup>17</sup>

4.7 Door de categorieën vergunningvrije bouwwerken en activiteiten uit te breiden naar bepaalde veelvoorkomende (congestieverzachtende) gevallen, kan voor een aantal veelvoorkomende projecten de vergunningplicht worden voorkomen (of verminderd<sup>18</sup>).

4.8 Vergunningvrij betekent overigens niet dat een bouwwerk volledig ongereguleerd is. Ook vergunningvrije bouwwerken moeten namelijk voldoen aan de (algemene) bouwtechnische regels in het Bbl, zoals eisen op het gebied van veiligheid en constructie.

4.9 Wel betekent het invoeren van meer vergunningvrije situaties dat bepaalde projecten op die punten (technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit) niet meer kunnen worden aangevochten in bezwaar of beroep (er is namelijk geen vergunning om tegen op te komen). Daarentegen kan worden gehandhaafd tegen projecten die in strijd met de algemene regels zijn gebouwd of in gebruik genomen. Tegelijkertijd hebben vergunningvrije gevallen over het algemeen een beperkte ruimtelijke impact, zodat weinig partijen in hun belangen zullen worden geschaad<sup>19</sup>.

#### Aanbeveling: uitbreiding van vergunningvrije categorieën voor energie-infrastructuur

4.10 In de Crisiswet Netcongestie kunnen de gevallen worden uitgebreid tot bepaalde energieprojecten die zowel voor de technische bouwactiviteit als de omgevingsplanactiviteit vergunningvrij worden. Dit kan bijvoorbeeld zien op projecten met een relatief beperkte ruimtelijke impact, maar die momenteel niet vergunningvrij zijn en wel Congestieverzachters zijn, zoals kleinere transformatorstations, kabelverbindingen of ondersteunende bouwwerken. Het uitbreiden van de vergunningvrije categorieën kan samengaan met het stellen van algemene rijksregels voor de nieuwe vergunningvrije categorieën (bijvoorbeeld om basisvereisten te waarborgen). Overigens blijven bestaande milieueisen onverkort gelden, ongeacht of een project vergunningvrij is voor de technische bouwactiviteit of de omgevingsplanactiviteit.

---

<sup>17</sup> De route naar toekomstige welvaart, Rapport Wennink, pagina 46-48.

<sup>18</sup> Naast de omgevingsvergunningen voor de technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit kunnen uiteraard nog andere vergunningen verplicht zijn (zoals in het kader van water, stikstof en milieu).

<sup>19</sup> Al is dat afhankelijk van een feitelijke beoordeling van de betrokken projecten en partijen.

## DEEL 2 – VERSNELLING IN RECHTSBESCHERMING

### 5 Versnelde beroepsprocedure

**Aanbeveling:** Pas de versnelde beroepsprocedure toe op procedures voor Congestieverzachtters

**Versnellingspotentie:** Vele maanden tot enkele jaren

Door in een Crisiswet Netcongestie de versnelde beroepsprocedure uit te breiden naar meer energie-infrastructuurprojecten en aanvullende vergunningen, kunnen gerechtelijke procedures aanzienlijk worden verkort. Beroep in één instantie, versnelde behandeling en een uitspraaktermijn van zes maanden bieden concrete tijdwinst.

5.1 Naast de soms lange vergunningprocedures zorgen lange gerechtelijke procedures naar aanleiding van vergunningen voor vertraging in de realisatie van energie-infrastructuurprojecten. Het versnellen van de gerechtelijke procedures (die op dit moment jaren in beslag kunnen nemen) ná vergunningverlening kan tot aanzienlijke versnellingen in de uitvoering van projecten leiden. Hiervoor bieden het bestaande juridische kader van de Omgevingswet, maar ook het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting al concrete handvatten. Door de toepassing daarvan uit te breiden naar (andere) energie-infrastructuurprojecten die bijdragen aan het verminderen van netcongestie, kan (meer) versnelling worden gerealiseerd.

#### Juridisch kader

5.2 Momenteel is het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting<sup>20</sup> (de **Wvrv**) in behandeling bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel vult onder andere de Omgevingswet aan met instrumenten om het woningtekort te beperken en een evenwichtiger woningvoorraad te creëren. De Wvrv maakt het mogelijk<sup>21</sup> om categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering wenselijk is vanwege *zwaarwegende maatschappelijke belangen*, voor een bepaalde termijn bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Volgens de toelichting valt te denken aan projecten in het kader van de energietransitie die noodzakelijk zijn om netcongestie te verhelpen en om netaansluitingen van nieuwe woningen mogelijk te maken of om klimaatdoelstellingen te halen.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet in verband met de versterking van de regie op de volkshuisvesting en met het oog op enkele andere met de volkshuisvesting samenhangende maatregelen.

<sup>21</sup> In het nieuwe artikel 16.87a Omgevingswet

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 36 512, nr. 3, p.40 (Memorie van Toelichting).

5.3 Voor de aangewezen projecten gelden procedurele versnellingen uit de artikelen 16.86 en 16.87 van de Omgevingswet:

- beroep in één instantie; bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**) – dit scheelt soms een beroepsprocedure bij de rechtbank die al snel minstens 1-1,5 jaar duurt;
- uitsluiting van de mogelijkheid tot het instellen van pro forma beroep (geen beroepsgronden na afloop beroepstermijn) – dit bespaart zes weken;
- voorschrijven van versnelde behandeling van het beroep (toepassing van afdeling 8.2.3 Awb) – dit kan in de praktijk zeker een jaar of meer aan doorlooptijd schelen;
- een uitspraak door de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift – ook dit kan in de praktijk één tot enkele jaren schelen.

5.4 Alleen categorieën projecten die voldoen aan de algemene eisen uit de aanhef van artikel 1.3 Omgevingswet<sup>23</sup> én die bijdragen aan het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften, kunnen worden aangewezen. Volgens de toelichting vallen hieronder ook duurzame energieprojecten van bepaalde omvang. Bij de aanwijzing wordt gespecificeerd op welke besluiten de procedurele versnellingen van toepassing zijn, en voor welke termijn deze aanwijzing geldt (maximaal 10 jaar + 5 jaar verlenging).

#### Toepassing

5.5 In dit kader is thans het Ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten<sup>24</sup> (het **Ontwerpbesluit**) in procedure, waarmee (op grond van een nieuw artikel 10.26g Omgevingsbesluit) bepaalde elektriciteitsprojecten die nodig zijn om op korte termijn de netcongestie te verlichten en nieuwe woningen van stroom te voorzien, tot 1 januari 2032 worden aangewezen voor versnelde uitvoering.

5.6 De aanwijzing ziet uitsluitend op de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan en vergunningen voor bouw- en ruimtelijke ordening, mits die zien op de aanleg, uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van een transmissie- of distributiesysteem voor elektriciteit met een spanningsniveau van 21 kV of meer. Andere netcongestieverzachtende maatregelen, zoals energieopslag, waterstofinfrastructuur of (lokale) productie-installaties, vallen hier niet onder.

5.7 Ook andere noodzakelijke vergunningen, zoals milieu-, natuur- en watervergunningen, vallen buiten de aanwijzing. Indien slechts één vergunning versneld kan worden maar een andere niet, blijft het effect van de versnelde procedure beperkt. Wel geldt dat indien de aanvrager een niet-

---

<sup>23</sup> Artikel 1.3 Omgevingswet: “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

<sup>24</sup> Besluit van [datum], houdende wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met de aanwijzing van besluiten van bepaalde elektriciteitsprojecten vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen.

aangewezen omgevingsvergunning gelijktijdig indient met een omgevingsvergunning die wél is aangewezen, de procedurele versnellingen (met uitzondering van het uitsluiten van pro forma beroep) ook daarop van toepassing zijn.<sup>25</sup>

- 5.8 De uiteindelijke inwerkingtreding van het Ontwerpbesluit is afhankelijk van de grondslag in de Wvrv, die ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt.

#### Gedifferentieerd griffierecht

- 5.9 Overwogen kan worden om de versnelde procedure als keuzemogelijkheid beschikbaar te maken. Indien één van de partijen een groot belang heeft bij een versnelde behandeling, zou die partij een keuze kunnen maken voor versnelde behandeling. Van die partij kan dan een hoger griffierecht worden geheven (dan in gevallen waarin de reguliere behandeling plaatsvindt).

- 5.10 Denkbare bezwaren tegen de differentiatie in griffierecht tussen snelle en reguliere behandeling zijn bijvoorbeeld de gevolgen voor de toegang tot de rechtspraak en de verschillende behandeling tussen zaken met grote belangen (waar wordt betaald voor snelheid) en andere zaken.

- 5.11 Hierbij wordt gewezen op het bestaande Netherlands Commercial Court (de internationale handelskamer van de Amsterdamse rechtbank), waar handelsgeschillen in de Engelse taal kunnen worden gevoerd (en doorgaans efficiënt en snel kan worden geprocedeerd. De griffierechten voor dergelijke zaken liggen aanzienlijk hoger dan voor dezelfde zaak bij de 'reguliere' rechtbank.<sup>26</sup> De griffierechten voor een zaak bij de Netherlands Commercial Court bedragen EUR 19.518,<sup>27</sup> terwijl eenzelfde zaak bij de reguliere behandeling maximaal EUR 10.487 bedraagt. Differentiatie in griffierechten waarbij voor een aanvullende dienst van de rechtbank wordt betaald wordt dus al toegepast. Een vergelijkbaar griffierecht voor versnelde behandeling van procedures in energiezaken zal in veel gevallen geen bezwaar opleveren van de initiatiefnemer of vergunninghouder (als daarmee een jaar of meer versnelling wordt behaald).

- 5.12 Indien de versnelde procedure (op keuze) wordt mogelijk gemaakt voor energieprojecten profiteert degene die daarvoor kiest van de snelle behandeling (tegen betaling van een hoger griffierecht), terwijl andere procespartijen niet worden geconfronteerd met het hogere tarief. Tegelijkertijd kan het hogere griffierecht worden ingezet voor de behandeling van de niet-versnelde zaken.

#### Aanbeveling: uitbreiding aangewezen projecten voor versnelde uitvoering

- 5.13 In een Crisiswet Netcongestie (of een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur) kunnen aanvullende categorieën projecten worden aangewezen voor versnelde uitvoering, naast de categorieën die reeds in het Ontwerpbesluit procedurele versnellingen

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 36 512, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

<sup>26</sup> Op grond van artikel 32a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

<sup>27</sup> Op grond van de bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Zaken met een belang van niet meer dan EUR 100.000 hebben een griffierecht van EUR 3.083.

elektriciteitsprojecten zijn opgenomen. Daarnaast kunnen ook andere vergunningen worden betrokken bij de toepassing van de versnelling, zoals milieu-, natuur- en watervergunningen.

## 6 Versnelde uitspraak

<i>Aanbeveling:</i>	Creëer een bevoegdheid voor verkorte uitspraak bij procedures over Congestieverzachters
<i>Versnellingspotentie:</i>	Enkele weken
Door in een Crisiswet Netcongestie de mogelijkheid tot verkorte motivering in rechterlijke uitspraken uit te breiden naar Congestieverzachters, kunnen gerechtelijke procedures sneller worden afgerond. De rechter hoeft kansloze beroepsgronden niet meer uitgebreid te bespreken.	

6.1 De Wvrv introduceert ook een nieuw artikel 16.78b Omgevingswet, op grond waarvan de Afdeling bij beroepen tegen een vergunning voor woningbouwprojecten verkort uitspraak kan doen als een aangevoerde beroepsgrond op voorhand al geen kans van slagen heeft.<sup>28</sup> Hiermee wordt afgeweken van de hoofdregel dat de bestuursrechter alle aangevoerde beroepsgronden inhoudelijk moet beoordelen.<sup>29</sup> Die hoofdregel maakt procedures arbeidsintensief en tijdrovend voor zowel de betrokken partijen als de rechter. In complexe omgevingsrechtelijke procedures leidt dit regelmatig tot zeer omvangrijke uitspraken; uitspraken van vijftig pagina's of meer zijn daarbij geen uitzondering.

6.2 Op grond van de Wvrv hoeft de Afdeling niet langer alle beroepsgronden uitgebreid te bespreken, ook wanneer deze evident geen kans van slagen hebben. Dit kan leiden tot een aanzienlijke versnelling van de afwikkeling van gerechtelijke procedures. Ter illustratie: in een recente uitspraak<sup>30</sup> over een woningbouwproject kon door toepassing van een verkorte motivering binnen drie weken na de zitting uitspraak worden gedaan, terwijl de gebruikelijke termijn voor een uitspraak vaak twaalf weken of langer bedraagt.

6.3 De voorgestelde bepaling in artikel 16.78b Omgevingswet ziet momenteel slechts op woningbouwprojecten.

### Aanbeveling: verkorte uitspraak bij procedures over projecten die netcongestie verminderen

6.4 In de Crisiswet Netcongestie kan eveneens een regeling worden opgenomen die het mogelijk maakt om bij Congestieverzachters verkort uitspraak te doen. Een dergelijke uitbreiding zou aansluiten bij de maatschappelijke urgentie van de aanpak van netcongestie en kan bijdragen

<sup>28</sup> Kamerstukken, 2024–2025, 36 512, nr. 26.

<sup>29</sup> Op grond van artikel 8:77 Awb moet een schriftelijke uitspraak de gronden van de beslissing bevatten.

<sup>30</sup> AbRvS 11 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:762.

aan een snellere afhandeling van gerechtelijke procedures. De uiteindelijke toepassing blijft aan de Afdeling, die daarmee evenwichtig om zal (moeten) gaan.

## 7 Keuze voor rechtstreeks beroep

*Aanbeveling:* Creëer een keuzemogelijkheid voor de vergunninghouder voor rechtstreeks beroep

*Versnellingspotentie:* Enkele maanden tot 1,5 jaar

Door in een Crisiswet Netcongestie een keuzemogelijkheid voor de vergunninghouder voor rechtstreeks beroep in te voeren en het instemmingsvereiste van het bestuursorgaan te laten vervallen, kan de bezwaarfase worden overgeslagen en versnelling worden bereikt.

### Juridisch kader

- 7.1 Op grond van artikel 7:1a Awb kan een belanghebbende in het bezwaarschrift het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, waarmee de bezwaarfase wordt overgeslagen. Het bestuursorgaan kan met dit verzoek instemmen indien de zaak daarvoor naar zijn oordeel geschikt is. Dat is onder meer het geval wanneer de standpunten van partijen in de voorbereiding van het primaire besluit reeds voldoende zijn uitgewisseld, zodat de bezwaarschriftprocedure zou neerkomen op een herhaling van zetten, of wanneer uit de aard van de zaak spoedige rechterlijke toetsing is geboden. Stemt het bestuursorgaan in, dan zendt deze het bezwaarschrift onverwijld door aan de bevoegde rechter om als beroepschrift te worden behandeld. Gevallen waarin nog onvoldoende onderzoek naar de feiten is gedaan, lenen zich volgens de wetgever juist niet voor rechtstreeks beroep.

### Toepassing

- 7.2 De bezwaarprocedure dient – kort gezegd – ter heroverweging door het bestuursorgaan van diens eigen besluit (bijvoorbeeld een vergunning). In bepaalde gevallen werkt een bezwaarprocedure echter vertragend, bijvoorbeeld wanneer omwonenden principiële bezwaren hebben buiten het kader van het geschil of uitsluitend op vertraging gericht zijn. In dergelijke gevallen hoeft een bezwaarprocedure niet veel toe te voegen en zou rechtstreeks beroep versnellend werken. De bezwaarperiode van circa een half tot anderhalf jaar wordt dan namelijk overgeslagen.
- 7.3 Het instemmingsvereiste heeft in de praktijk tot gevolg dat de bezwaarfase niet vaak wordt overgeslagen, omdat bestuursorganen niet altijd instemmen met rechtstreeks beroep, bijvoorbeeld omdat bezwaarmakers daar zelf niet mee instemmen. Het zou kunnen helpen als het instemmingsvereiste (voor energieprojecten) wordt losgelaten en wordt vervangen door een keuzemogelijkheid voor de vergunninghouder. Indien de vergunninghouder daarvoor kiest, kan bezwaar worden overgeslagen, zonder dat hierbij instemming van het bestuursorgaan nodig is.

- 7.4 In deze situatie kiest de vergunninghouder ervoor of deze voldoende vertrouwen in het besluit heeft om meteen naar de rechter te gaan. Bezwaarmakers kunnen hun bezwaren vervolgens onverkort bij de rechter uiten. Ook in gevallen waarin het bestuursorgaan zelf meent dat het besluit moet worden hersteld of verbeterd, kan het dit via een wijzigingsbesluit doen.<sup>31</sup>
- 7.5 In het Coalitieakkoord kondigt het kabinet aan dat bezwaarprocedures worden geschrapt en dat wordt ingezet op één beroepsgang zonder stapeling van beroep op bezwaar. Hoewel deze ambitie aansluit bij de urgentie van versnelling, verdient het nuanceren dat de bezwaarprocedure ook een waardevolle functie kan vervullen. In bezwaar kan het bestuursorgaan het primaire besluit heroverwegen, fouten herstellen, gewijzigde omstandigheden meewegen en het besluit waar nodig aanvullen of verbeteren. Dit voorkomt onnodige belasting van de rechterlijke macht en biedt partijen de mogelijkheid om geschillen in een vroeg stadium op te lossen. Het volledig afschaffen van de bezwaarfase voor alle besluiten zou deze voordelen tenietdoen. In de aanbeveling om een keuze voor rechtstreeks beroep in te voeren blijft de bezwaarprocedure mogelijk in gevallen waarin dit voor de vergunninghouder nuttig is.

Aanbeveling: invoering keuzemogelijkheid en vervallen instemmingsvereiste rechtstreeks beroep

- 7.6 In een Crisiswet Netcongestie kan een regeling worden opgenomen op grond waarvan voor congestieverzachtende projecten een keuzemogelijkheid voor de vergunninghouder voor rechtstreeks beroep wordt ingevoerd. Tegelijkertijd komt voor die gevallen het instemmingsvereiste te vervallen. Daarmee kan de vergunninghouder bepalen of in een bepaald geval versnelling kan worden bereikt met rechtstreeks beroep, of dat een bezwaarprocedure met heroverweging beter werkt.

## DEEL 3 – VERSNELLING DOOR GEDRAG

### 8 Invoering van een monitoringssysteem

- 8.1 In Nederland ontbreekt centraal en structureel zicht op de voortgang van vergunningprocedures voor energie-infrastructuurprojecten. Het huidige gebrek aan monitoring en gestructureerde gegevensuitwisseling tussen bevoegde gezagen beperkt het vermogen van autoriteiten om knelpunten tijdig te signaleren, vertragingsoorzaken te identificeren en processen gericht bij te sturen. Hierdoor blijven vertragingen onopgemerkt en wordt versnelling van procedures belemmerd.
- 8.2 In de Crisiswet Netcongestie kan worden voorzien in een onafhankelijk nationaal monitoringssysteem dat de voortgang van vergunningverlening voor Congestieverzachtters systematisch volgt. Het systeem zou bijvoorbeeld doorlooptijden kunnen monitoren, kunnen

---

<sup>31</sup> Op grond van artikel 6:19 Awb kan het wijzigingsbesluit dan meteen 'mee' in de beroepsprocedure.

registreren welke projecten per regio en bevoegd gezag worden gerealiseerd, vertragingsoorzaken kunnen vastleggen en periodiek kunnen rapporteren per projectcategorie en bevoegd gezag. Op basis van deze gegevens kunnen bevoegde instanties tijdig en gericht interveniëren, bijvoorbeeld door extra capaciteit vrij te maken, projecten te prioriteren of processtappen aan te passen. Zo kan monitoring een directe bijdrage leveren aan het versnellen van vergunningprocedures.

- 8.3 Tegelijkertijd kan een dergelijk monitoringssysteem voor initiatiefnemers inzichtelijk maken welke bevoegde gezagen snel kunnen beslissen en welke achterlopen met beoordeling en besluitvorming. Dit kan initiatiefnemers beter in staat stellen om te prioriteren bij de keuze van projecten en locaties.
- 8.4 Deze aanpak sluit aan bij het EU Grids Package, waarin nadrukkelijk wordt ingezet op centralisering, digitalisering en betere coördinatie van vergunningsprocedures, onder meer via een centraal digitaal portaal (zie paragraaf 9 hieronder).

## 9 Versnelde toepassing Europese regelgeving

- 9.1 Op Europees niveau worden veel verordeningen en richtlijnen aangenomen die doorwerken in Nederlandse regelgeving (al dan niet na implementatie). Het duurt vaak wel enige jaren voordat een Europese regel in Nederland wordt opgevolgd of geïmplementeerd. Dit heeft soms te maken met een benodigde overgangperiode, maar deels ook met een afwachtende aanpak. Omdat veel Europese regelgeving bepalingen bevat die beogen vergunningverlening te versnellen, ligt het voor de hand om dergelijke bepalingen met spoed in te voeren en te implementeren.
- 9.2 De RED III bevat concrete bepalingen die gericht zijn op het versnellen van vergunningprocedures voor hernieuwbare energieprojecten, onder meer via de aanwijzing van versnellings- en infrastructuurgebieden, maximale termijnen, vrijstellingen van of beperkte milieubeoordelingen en de aanwijzing als hoger openbaar belang.<sup>32</sup>
- 9.3 In het kader van centrale regie verplicht artikel 16 van de RED III lidstaten om één of meer contactpunten aan te wijzen die aanvragers gedurende de gehele vergunningprocedure begeleiden en het proces vergemakkelijken.<sup>33</sup> Ook is bepaald dat de reikwijdte van de vergunningprocedure alle benodigde toestemmingen en stadia moet omvatten<sup>34</sup> en zijn termijnen opgenomen voor het opvragen van aanvullende informatie.<sup>35</sup> Het uitgangspunt is dat de aanvrager gedurende de procedure slechts met één centraal aanspreekpunt te maken heeft, de *one-stop-shop*.

---

<sup>32</sup> Zie de artikelen 15ter tot en met 16 septies RED III.

<sup>33</sup> Artikel 16, lid 3 RED III.

<sup>34</sup> Artikel 16, lid 1 RED III.

<sup>35</sup> Artikel 16, lid 2 RED III.

9.4 Ook het EU Grids Package bevat aanvullende maatregelen om de vergunningprocedures voor hernieuwbare energie, energie-infrastructureur en opslag te digitaliseren en te centraliseren, en zo te versnellen.<sup>36</sup> Kern daarvan is de verplichting (in het nieuwe artikel 16 lid 3bis RED III) voor lidstaten om een nationaal digitaal portaal in te richten waarin alle stappen van de vergunningprocedure samenkomen. Dit portaal fungeert als één centraal loket voor indiening, behandeling en monitoring van aanvragen: aanvragen worden centraal ingediend, automatisch toegewezen aan bevoegde instanties en de voortgang, termijnen en eventuele vertragingen zijn inzichtelijk voor zowel overheden als aanvragers. Daarnaast verzamelt het portaal relevante gegevens voor vergunningverlening en ondersteunt het – onder meer met toepassingen van kunstmatige intelligentie – de monitoring en naleving van beslistermijnen. Het portaal moet het tevens mogelijk maken statistieken te genereren om de algemene voortgang van de vergunningprocedures in de lidstaten te controleren.

9.5 Het EU Grids Package omvat voorts een voorstel tot wijziging c.q. vervanging van artikel 8 van de Elektriciteitsmarktrichtlijn<sup>37</sup> om de vergunningverlening voor de aanleg of exploitatie van infrastructureur voor elektriciteitstransmissie- of -distributiesystemen of bijbehorende apparatuur, of voor de bouw van nieuwe productiecapaciteit, te versnellen. De wijziging van artikel 8 omvat onder meer:

- het vereiste dat de nationale bevoegde gezagen over voldoende technische, financiële en personele middelen beschikken om binnen de toepasselijke termijnen een besluit over de vergunning te nemen;
- het vereiste dat het vergunningensysteem voor netinfrastructuur in overeenstemming moet zijn met het ontwikkelingsplan voor het distributienet en het tienjarig netontwikkelingsplan;<sup>38</sup>
- een maximale termijn voor vergunningprocedures voor netinfrastructuur van twee jaar (+ maximaal één jaar verlenging), gerechtelijke procedures daargelaten;
- de invoering van de LSP indien binnen die termijn geen besluit wordt genomen (behoudens milieubeslissingen);
- het vereiste dat de vergunning voor netinfrastructuur als essentieel wordt beschouwd voor de integratie van hernieuwbare-energiebronnen, alsook voor het bereiken van de klimaat- en energiedoelstellingen en de doelstelling inzake klimaatneutraliteit;
- een maximale termijn van 3 maanden (na de aanvraag) voor verzoeken van instanties aan projectontwikkelaars om (aanvullende) gegevens;
- een tijdelijk vermoeden van een hoger openbaar belang voor elektriciteitsnetten;
- een tijdelijke vrijstelling voor de renovatie, modernisering of repowering van bestaande transmissie- en distributienetten van milieueffectbeoordelingen en (passende) beoordelingen in de zin van de Habitatrictlijn; en

<sup>36</sup> Via wijziging van artikel 16 REDIII en artikel 8 van de Elektriciteitsmarktrichtlijn.

<sup>37</sup> Richtlijn 2019/944/EU betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit.

<sup>38</sup> Het ontwikkelplan voor het distributienet en het tienjarig netontwikkelingsplan worden overeenkomstig de artikelen 32 en 51 van de Elektriciteitsmarktrichtlijn vastgesteld.

- de verplichting voor lidstaten om digitale platforms op te zetten voor het afhandelen van vergunningsaanvragen.

9.6 Eenzelfde pakket maatregelen is ook opgenomen in de Industrial Accelerator Act, maar dan zijn de maatregelen gericht op industriële projecten en energie-intensieve toepassingen. Ook de Net Zero Industry Act (NZIA) bevat instrumenten gericht op versnelling.

#### Aanbeveling: proactieve nationale toepassing

9.7 Op Europees niveau is een steeds verder uitbreidende gereedschapskist beschikbaar met instrumenten om vergunningprocedures voor hernieuwbare energie en energie-infrastructuur te versnellen. De nationale inzet daarvan blijft echter achter. De versnellingsmaatregelen uit de RED III zijn al sinds 20 november 2023 van kracht, maar zijn nog altijd niet geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel RED II/versnellen, dat ziet op de implementatie van deze maatregelen (artikelen 15 tot en met 16 septies van RED III), ligt momenteel ter advisering bij de Raad van State, ruim anderhalf jaar na het verstrijken van de implementatietermijn.<sup>39</sup> Hoewel het kabinet heeft aangegeven in de tussentijd zo veel mogelijk conform de RED III te handelen, is dit in de praktijk nog nauwelijks merkbaar.

9.8 Om daadwerkelijk versnelling te realiseren, is een proactieve nationale toepassing van de beschikbare instrumenten nodig. Dit vereist bestuurlijk lef: Nederland kan vooruitlopend op Europese wetgeving en implementatietermijnen al stappen zetten door bestaande versnellingsmogelijkheden actief in te zetten, voldoende capaciteit en middelen te organiseren en praktische voorzieningen, zoals een nationaal digitaal vergunningsportaal, tijdig in te richten. Zonder deze aanpak blijven de beschikbare instrumenten onvoldoende benut.

## **10 Bouwen zonder (onherroepelijke) vergunning**

10.1 In het Coalitieakkoord wordt gerefereerd aan de mogelijkheid om projecten te realiseren nog voordat daadwerkelijk een vergunning is verleend. Daarbij wordt al snel de relatie gelegd met de ontwikkeling van een LNG-terminal in de provincie Groningen tijdens de gascrisis, die in korte tijd en vooruitlopend op de vergunningverlening is gebouwd. In dat geval waren de vergunningaanvragen (grotendeels) al ingediend en werd vervolgens al gebruik gemaakt van de (aangevraagde) vergunningen op grond van een soort 'gedoogconstructie'. Ook het Rapport Wennink verwijst hiernaar.<sup>40</sup> Bouwen en exploiteren van een project zonder de vereiste vergunningen is in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet en zelfs strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Een eventuele gedoogverklaring doet daar niet aan af.

10.2 Een andere optie is om gebruik te maken van de benodigde en verkregen vergunningen zodra dat mogelijk is. Afhankelijk van de vergunning treedt deze in werking nadat zij is verleend (of

---

<sup>39</sup> Wijziging van de Omgevingswet, Algemene wet bestuursrecht en de Wet windenergie op zee ter implementatie van onderdelen van de met Richtlijn 2023/2413 gewijzigde richtlijn hernieuwbare energie (REDIII, versnellen en vergunnen), <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK027541>.

<sup>40</sup> Rapport Wennink, pagina 48

vier weken erna). Indien tegen een vergunning bezwaar en/of beroep wordt aangetekend, wordt die vergunning op dat moment weliswaar nog niet onherroepelijk, maar kan er al wel gebruik van worden gemaakt. De uitvoeringsactiviteiten zijn in dat geval uiteraard voor rekening en risico van de initiatiefnemer, aangezien die activiteiten ongedaan moeten worden gemaakt indien de vergunning wordt herroepen of vernietigd (in bezwaar respectievelijk (hoger) beroep).

- 10.3 Bouwen op grond van een vergunning die nog niet onherroepelijk is, is derhalve toegestaan, zij het met het risico op een ongedaanmakingsverplichting. Er bestaan inmiddels verzekeringen die dit risico afdekken. Een uitkering onder een dergelijke verzekering leidt echter tot een geldelijke vergoeding en niet tot een vergunning.
- 10.4 Indien het daadwerkelijk de bedoeling is dat al kan worden gebouwd vóórdát een vergunning is verleend, zal in de Crisiswet Netcongestie een regeling moeten worden opgenomen die de strafbaarstelling van het uitvoeren van activiteiten zonder omgevingsvergunning – bijvoorbeeld voor specifieke energieprojecten – opheft<sup>41</sup> en het onder bepaalde voorwaarden toestaat dat een project wordt uitgevoerd zonder de vereiste vergunningen.
- 10.5 In een Crisiswet Netcongestie kunnen maatregelen worden genomen om de bouw van een project aan te vangen zodra – of zelfs voordat – vergunningen zijn verleend. Het bouwen voorafgaand aan vergunningverlening lijkt een vergaande stap. Stimuleringsmaatregelen om te bouwen ná vergunningverlening en tijdens bezwaar- en beroepsprocedures zouden evenwel nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld door middel van een waarborgfonds of een andere vorm van zekerheid.

---

<sup>41</sup> Projecten die worden uitgevoerd in strijd met (strafrechtelijke) wettelijke bepalingen zullen over het algemeen moeilijk of niet te financieren of verzekeren zijn.