

Versnelling aanpak netcongestie

Verkenning maatregelen
voor Crisiswet Netcongestie

10 april 2026



Introductie

Aanleiding

- **Netcongestie** — waarbij de vraag naar transportcapaciteit het aanbod overschrijdt — is een van de grootste uitdagingen voor de energietransitie in Nederland; nieuwe afnemers en producenten moeten 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. Complexe en langdurige besluitvormingstrajecten en lange gerechtelijke procedures zorgen ervoor dat de realisatie van benodigde energie-infrastructuur achterblijft.

Doel en opdracht

- Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord aangekondigd een **Crisiswet Netcongestie** in te voeren om procedures te versnellen en in te kunnen grijpen bij stagnatie.
- De NVDE heeft Van Doorne gevraagd juridische maatregelen te verkennen die in een dergelijke Crisiswet kunnen worden opgenomen om de vergunningverlening voor energie-infrastructuurprojecten (**Congestieverzachters** – nader af te bakenen) te versnellen.
- De verkenning gaat uit van praktische inzichten en overwegingen, niet vanuit de rechtstheorie. De aanbevelingen die worden gedaan zijn enkel gericht op versnelling van juridische procedures bij Congestieverzachters.
- De presentatie en de notitie bevatten geen juridisch advies en hier kunnen geen rechten aan worden ontleend.



De aanbevelingen

Deel 1 — Versnelling in besluitvorming

1. Pas de Lex Silencio Positivo toe op vergunningen voor Congestieverzachters, zodat een fictief positief besluit ontstaat bij overschrijding van de beslistermijn.
2. Breid verplichte Rijks- of provinciale projectbesluiten uit naar Congestieverzachters, met een keuzemogelijkheid voor de initiatiefnemer om van de projectprocedure af te zien.
3. Vergroot de categorie vergunningvrije bouw- en omgevingsplanactiviteiten voor Congestieverzachters, waaronder transformatorstations en kabelverbindingen.

Deel 2 — Versnelling in rechtsbescherming

4. Wijs Congestieverzachters aan voor een versnelde beroepsprocedure, inclusief beroep in één instantie, uitsluiting van pro forma beroep en een uitspraakverplichting binnen zes maanden.
5. Creëer een bevoegdheid voor verkorte uitspraken bij beroepsprocedures over Congestieverzachters.
6. Geef de vergunninghouder de keuze voor rechtstreeks beroep, zonder instemming van het bestuursorgaan.

Deel 3 — Versnelling door gedrag

7. Richt een onafhankelijk nationaal monitoringssysteem in voor de voortgang van vergunningprocedures voor Congestieverzachters.
8. Zet Europese versnellingsinstrumenten proactief in en richt een nationaal digitaal vergunningsportaal tijdig in.
9. Neem stimuleringsmaatregelen op voor bouwen ná vergunningverlening tijdens lopende procedures, en overweeg een regeling voor bouwen vóór vergunningverlening voor specifieke energieprojecten (met adequate waarborgen).

Congestieverzachters

In deze verkenning wordt bij de verkenning van de juridische versnellingsmaatregelen gebruik gemaakt van de term ‘congestieverzachters’. Dit is een abstracte term waar geen eenduidige definitie of omschrijving voor beschikbaar is – afgezien van de omschrijving in de *Systeemcode Elektriciteit 2026* (die meer aan transportcapaciteit gerelateerd is). De term is desondanks gebruikt om een categorie projecten / activiteiten aan te kunnen duiden die bij (kunnen) dragen aan de aanpak van netcongestie.

1. Een enge / beperkte uitleg van ‘Congestieverzachters’ zal zijn gerelateerd aan projecten voor de realisatie van de uitbreiding of verzwaren van het elektriciteitssysteem, zoals kabels, stations etc.
2. Een iets bredere uitleg van ‘Congestieverzachters’ kan ook de opwek, opslag of zelfs afname van elektriciteit omvatten.
 - Bijv: opslag of afname nabij een bestaande productielocatie (afname en productie lokaal) kan netcongestie elders in het systeem verzachten
3. Een nog bredere uitleg van ‘Congestieverzachters’ kan betrekking hebben op projecten buiten het elektriciteitssysteem, zoals ‘vervangende’ energie zoals waterstof, biogas, warmte enz.
 - Bijv: elektriciteit opgewekt door wind op zee kan na elektrolyse (op zee) als waterstof op land worden gebracht in grote hoeveelheden, waarna het waterstof via het waterstofsysteem (of na omzetting) weer kan worden ingezet als energie. Dit kan ruimte op het (hoogspannings)systeem vrijmaken.
 - Bijv: realisatie of uitbreiding van (collectieve) warmtevoorzieningen (non-elektrisch) kan voorkomen dat elektrische warmtepompen massaal op het elektriciteitssysteem worden aangesloten.

Hoewel de uitleg van ‘Congestieverzachters’ in de uitvoering de nodige aandacht zal vragen, wordt voor deze juridische verkenning de ‘uitleg-neutrale’ term Congestieverzachters gebruikt.

1. LSP in de Crisiswet Netcongestie

Aanbeveling

Pas de *Lex Silencio Positivo* toe op vergunningen voor Congestieverzachters.

Versnellingspotentie

Enkele weken tot enkele maanden.

Achtergrond

- De LSP houdt in dat een vergunning van rechtswege wordt verleend als de wettelijke beslistermijn zonder besluit verstrekt — een zogenaamd fictief positief besluit.
- Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 was de LSP van toepassing op bepaalde omgevingsvergunningen; in de Omgevingswet is de LSP echter niet van toepassing verklaard, waardoor vergunningen voor energie-infrastructuur er niet meer onder vallen.
- Op Europees niveau schrijft de RED III (nieuw artikel 16bis, zesde lid uit de EU Grids Package) de LSP juist voor bij vergunningprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten in versnellingsgebieden.
- De LSP kan in de Crisiswet Netcongestie worden ingezet door het bestaande Awb-raamwerk van toepassing te verklaren op bepaalde categorieën besluiten voor energie-infrastructuur.
- De LSP vormt een bruikbaar en relatief eenvoudig inzetbaar instrument om vergunningprocedures te versnellen, mits zorgvuldig vormgegeven met passende wettelijke waarborgen; de capaciteit van vergunningverleners wordt er echter niet door vergroot en bezwaar- en beroepsprocedures worden er niet door versneld.

2. Verplichte Rijks- of Provinciale Projectbesluiten

Aanbeveling

Breid in de Crisiswet Netcongestie verplichte projectbesluiten uit naar Congestieverzachtters, met een keuzemogelijkheid voor de initiatiefnemer.

Versnellingspotentie

Enkele maanden tot meer dan een jaar.

Achtergrond

- Een deel van de vertraging bij complexe energie-infrastructuurprojecten wordt veroorzaakt door discussies over de bevoegdheidsverdeling — wie mag beslissen — wat soms langer duurt dan de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag zelf.
- Een projectbesluit integreert verschillende toestemmingen in één besluit, waarmee losse besluiten van verschillende bevoegde gezagen worden vervangen.
- Veel energieprojecten, waaronder die zien op distributiesystemen, energieopslag en waterstofinfrastructuur, vallen momenteel niet onder een verplichte projectbesluitprocedure, terwijl zij veelal een provinciaal of nationaal belang dienen.
- Een keuzemogelijkheid voor de initiatiefnemer om van de projectprocedure af te zien — in plaats van die keuze bij het bevoegd gezag te leggen — voorkomt vertraging in gevallen waarin een aparte aanvraag sneller is.
- In de Crisiswet Netcongestie kunnen aanvullende categorieën van projecten worden opgenomen waarvoor een projectprocedure verplicht is op Rijks- of provinciaal niveau.

3. Uitbreiding Vergunningvrije Categorieën

Aanbeveling

Breid vergunningvrije categorieën voor technische bouw- en omgevingsplanactiviteiten uit naar Congestieverzachters.

Versnellingspotentie

Jaren (inclusief vermeden bezwaren en beroepen).

Achtergrond

- Voor de bouw van energie-infrastructuur zijn doorgaans twee omgevingsvergunningen vereist: één voor de technische bouwactiviteit en één voor de omgevingsplanactiviteit. De doorlooptijd is in de praktijk aanzienlijk langer dan de wettelijke beslistermijn van acht weken.
- Bouwwerken zoals transformatoren en energieopslagsystemen zijn regelmatig vergunningplichtig voor de technische bouwactiviteit; ook ontstaat in de praktijk discussie over de uitleg van begrippen zoals 'nutsvoorziening'.
- Momenteel gelden per gemeente verschillende vergunningregimes voor dezelfde activiteiten; standaardisering is wenselijk en wordt ook door het Rapport Wennink aanbevolen.
- Vergunningvrij betekent niet ongereguleerd: vergunningvrije bouwwerken moeten blijven voldoen aan de algemene bouwtechnische regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), zoals eisen op het gebied van veiligheid en constructie.
- In de Crisiswet Netcongestie kunnen kleinere transformatorstations, kabelverbindingen of ondersteunende bouwwerken zowel voor de technische bouwactiviteit als de omgevingsplanactiviteit vergunningvrij worden verklaard.

4. Versnelde Beroepsprocedure

Aanbeveling

Pas de versnelde beroepsprocedure toe op procedures voor Congestieverzachters.

Versnellingspotentie

Vele maanden tot enkele jaren.

Achtergrond

- Lange gerechtelijke procedures ná vergunningverlening zorgen voor aanzienlijke vertraging in de realisatie van energie-infrastructuurprojecten; versnelling hiervan kan tot grote tijdswinst leiden.
- De versnelde procedure omvat: beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak (scheelt 1–1,5 jaar), uitsluiting van pro forma beroep (bespaart 6 weken), versnelde behandeling (scheelt een jaar of meer) en een uitspraakverplichting binnen zes maanden.
- Het huidige Ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten beperkt zich tot transmissie- en distributiesystemen van 21 kV+; andere Congestieverzachters zoals energieopslag en waterstofinfrastructuur en andere categorieën vergunningen (milieu, natuur en water) vallen er nog buiten.
- In de Crisiswet Netcongestie kunnen aanvullende categorieën projecten worden aangewezen voor versnelde uitvoering en kunnen ook andere vergunningen worden betrokken bij de versnelde procedure.
- Eventueel kan worden gedacht aan een versnelling als keuzemogelijkheid, waarbij degene die zich erop beroept een (aanzienlijk) hoger griffierecht betaalt.

5. Versnelde Uitspraak (Verkorte Motivering)

Aanbeveling

Creëer een bevoegdheid voor verkorte uitspraak bij procedures over Congestieverzachters.

Versnellingspotentie

Enkele weken.

Achtergrond

- Op grond van de huidige hoofdregel moet de bestuursrechter alle aangevoerde beroepsgronden inhoudelijk beoordelen, wat procedures arbeidsintensief maakt; uitspraken van vijftig pagina's of meer zijn in complexe omgevingsrechtelijke procedures geen uitzondering.
- De Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) introduceert de mogelijkheid voor de Afdeling om verkort uitspraak te doen als een beroepsgrond op voorhand al geen kans van slagen heeft.
- In een recente uitspraak over een woningbouwproject werd door toepassing van verkorte motivering binnen drie weken na de zitting uitspraak gedaan, tegenover de gebruikelijke termijn van twaalf weken of langer.
- De huidige bepaling in artikel 16.78b Omgevingswet ziet momenteel uitsluitend op woningbouwprojecten.
- In de Crisiswet Netcongestie kan een vergelijkbare regeling worden opgenomen voor Congestieverzachters, aansluitend bij de maatschappelijke urgentie van de aanpak van netcongestie.

6. Keuze voor Rechtstreeks Beroep

Aanbeveling

Creëer een keuzemogelijkheid voor de vergunninghouder voor rechtstreeks beroep bij procedures over Congestieverzachters.

Versnellingspotentie

Enkele maanden tot 1,5 jaar.

Achtergrond

- Op grond van artikel 7:1a Awb kan een belanghebbende verzoeken om rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, waarbij de bezwaarfase wordt overgeslagen; het bestuursorgaan moet hier echter mee instemmen.
- De bezwaarprocedure neemt in de praktijk circa een half tot anderhalf jaar in beslag; in gevallen waarin bezwaarmakers principiële bezwaren hebben of uitsluitend op vertraging gericht zijn, voegt de bezwaarfase weinig toe.
- In de praktijk stemt het bestuursorgaan niet altijd in met rechtstreeks beroep, waardoor de bezwaarfase zelden wordt overgeslagen. Door het instemmingsvereiste te laten vervallen en de keuze bij de vergunninghouder te leggen, wordt versnelling bevorderd.
- De bezwaarprocedure heeft ook waardevolle functies: heroverweging, fouterstel en vroegtijdige oplossing van geschillen. Volledige afschaffing is daarom niet aanbevolen; de keuze blijft bij de vergunninghouder.
- In de Crisiswet Netcongestie kan worden geregeld dat voor Congestieverzachters de vergunninghouder kiest voor rechtstreeks beroep, zonder instemming van het bestuursorgaan.

7. Invoering Monitoringsysteem

Aanbeveling

Richt een onafhankelijk nationaal monitoringssysteem in dat de voortgang van vergunningverlening voor Congestieverzachters systematisch volgt.

Versnellingspotentie

Indirect

Achtergrond

- In Nederland ontbreekt centraal en structureel zicht op de voortgang van vergunningprocedures voor energie-infrastructuurprojecten; knelpunten worden daardoor niet tijdig gesignaleerd en vertragingen blijven onopgemerkt.
- Het systeem zou doorlooptijden monitoren, per regio en bevoegd gezag registreren welke projecten worden gerealiseerd, vertragingsoorzaken vastleggen en periodiek rapporteren. Op basis hiervan kunnen bevoegde instanties tijdig en gericht interveniëren.
- Voor initiatiefnemers biedt monitoring inzicht in welke bevoegde gezagen snel beslissen en welke achterlopen, wat hen helpt bij het prioriteren van projecten en locaties.
- Deze aanpak sluit aan bij het EU Grids Package, dat nadrukkelijk inzet op centralisering, digitalisering en betere coördinatie van vergunningsprocedures via een centraal digitaal portaal.

8. Versnelde Toepassing Europese Regelgeving

Aanbeveling

Zet proactief de beschikbare Europese versnellings-instrumenten in, vooruitlopend op implementatietermijnen, en richt praktische voorzieningen zoals een nationaal digitaal vergunningsportaal tijdig in.

Versnellingspotentie

Substantieel – afhankelijk van maatregel.

Achtergrond

- 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 implementatiewetsvoorstel ligt meer dan anderhalf jaar na het verstrijken van de implementatietermijn bij de Raad van State.
- De RED III bevat concrete bepalingen voor versnelling van vergunningprocedures via aanwijzing van versnellingsgebieden, maximale termijnen, vrijstellingen van milieubeoordelingen en aanwijzing als hoger openbaar belang.
- Het EU Grids Package verplicht lidstaten een nationaal digitaal portaal in te richten als centraal loket voor indiening, behandeling en monitoring van aanvragen, waarbij kunstmatige intelligentie de naleving van beslistermijnen ondersteunt.
- Het EU Grids Package stelt een maximale termijn van twee jaar voor vergunningprocedures voor netinfrastructuur, met invoering van de LSP bij overschrijding van die termijn.
- Ook de Net Zero Industry Act (NZIA) en de Industrial Accelerator Act bevatten vergelijkbare versnellingsinstrumenten, gericht op industriële projecten en energie-intensieve toepassingen.

9. Bouwen Zonder (Onherroepelijke) Vergunning

Aanbeveling

Neem in de Crisiswet Netcongestie stimuleringsmaatregelen op om te bouwen ná vergunningverlening en tijdens bezwaar- en beroepsprocedures, bijvoorbeeld via een waarborgfonds of een andere vorm van zekerheid; overweeg daarnaast een regeling voor bouwen vóór vergunningverlening voor specifieke energieprojecten.

Versnellingspotentie

Substantieel – afhankelijk van maatregel.

Achtergrond

- Een vergunning treedt in werking nadat zij is verleend of vier weken daarna; ook als bezwaar of beroep is ingesteld, kan er al gebruik van worden gemaakt. Uitvoeringsactiviteiten zijn dan voor rekening en risico van de initiatiefnemer.
- Bouwen op grond van een nog niet onherroepelijke vergunning is toegestaan, maar brengt het risico mee van een ongedaanmakingsverplichting; er bestaan inmiddels verzekeringen die dit risico afdekken.
- Bouwen en exploiteren zonder de vereiste vergunningen is in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet en strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten; een gedoogverklaring doet hier niet aan af.
- Indien bouwen vóór vergunningverlening gewenst is, zal de Crisiswet Netcongestie een regeling moeten bevatten die de strafbaarstelling voor specifieke energieprojecten opheft en bouwen zonder vergunning onder bepaalde voorwaarden toestaat.
- Stimuleringsmaatregelen om te bouwen ná vergunningverlening — tijdens bezwaar- en beroepsprocedures — worden als een nuttige en evenwichtigere stap gezien, bijvoorbeeld via een waarborgfonds.



Victor van Ahee
Counsel Energie- & Omgevingsrecht
ahee@vandoorne.com



Sophie Silverstein
Advocaat Energie- & Omgevingsrecht
silverstein@vandoorne.com

Nederland

Amstelveenseweg 638-710
1081 JJ Amsterdam

Verenigd Koninkrijk

100 Bishopsgate
EC2N 4AG Londen