

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);

(KetenID WGK026824)

(30 juni 2025)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van, nr. WJZ....., mede namens Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, gedaan in overeenstemming met Onze Staatssecretaris van Rechtsbescherming;

Gelet op artikel 16.87a van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van, nr. WJZ....., mede namens Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, uitgebracht in overeenstemming met Onze Staatssecretaris van Rechtsbescherming;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Aan afdeling 10.7c van het Omgevingsbesluit wordt na artikel 10.26f een artikel toegevoegd, 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 van 21 kV of meer:

- a. de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan; en
- b. de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor:

1°. een omgevingsplanactiviteit bestaande uit:

- i. een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk;
- ii. het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een activiteit als bedoeld onder i; of
- iii. het gebruiken van een locatie voor het in stand houden en gebruiken van een werk, geen bouwwerk zijnde; of

2°. een bouwactiviteit.

2. Onze Minister van Klimaat en Groene Groei is belast met de uitvoering van de monitoring van de effecten van deze aanwijzing en zendt jaarlijks aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de resultaten van de monitoring.

3. De monitoring vindt plaats door gegevens te verzamelen over:

- a. het aantal beroepen dat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig is gemaakt en betrekking heeft op besluiten die zijn aangewezen in het eerste lid;
- b. de gemiddelde doorlooptijd van de beroepen.

4. Onze Minister van Klimaat en Groene Groei zendt ten minste drie maanden voor het einde van de termijn, bedoeld in het vijfde lid, aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de aanwijzing, en ook een standpunt over de verlenging van de aanwijzing.

5. 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.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

Mona Keijzer
Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

A. Algemene toelichting

1. Inleiding

De Omgevingswet krijgt met de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting¹ een nieuwe grondslag. Deze grondslag maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur besluiten aan te wijzen die betrekking hebben op categorieën van projecten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. De besluiten die kunnen worden aangewezen dragen bij aan het realiseren van de doelen van de Omgevingswet. Door een aanwijzing worden de procedurele versnellingen, zoals opgenomen in de Omgevingswet, van toepassing. De categorieën van projecten waarvoor besluiten kunnen worden aangewezen zijn opgenomen in deze algemene maatregel van bestuur.

Voor meer regie op de volkshuisvesting en de woningbouwopgave is het belangrijk dat nieuwe woningen ook kunnen worden aangesloten op het elektriciteitsnet. Met de (dreigende) netcongestie op het midden-en laagspanningsnet is dit een uitdaging. Het elektriciteitsnet moet sneller worden uitgebreid om alle nieuwe woningen van stroom te voorzien. Daarom is de grondslag die met de Wet versterking regie volkshuisvesting aan de Omgevingswet is toegevoegd, breder dan alleen woningbouwprojecten. In de memorie van toelichting van voornoemde wet zijn naast woningbouwprojecten ook energieprojecten genoemd als mogelijke aan te wijzen categorieën van projecten.²

Door de afhankelijkheid tussen de woningbouw en het uitbreiden van het elektriciteitsnet worden besluiten van categorieën van elektriciteitsprojecten aangewezen voor de versnelde uitvoering vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het uitbreiden van het elektriciteitsnet is ook in het belang van de energietransitie en het realiseren van de klimaatdoelstellingen. Elektriciteitsinfrastructuurprojecten, bestaande uit de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van transmissie- en distributiesystemen (hierna: elektriciteitsprojecten), moeten daarom tijdig gereed zijn. De doorlooptijden van elektriciteitsprojecten kunnen oplopen tot tien jaar en deze moeten ingekort worden om de netcongestie te kunnen inlopen. Gegeven de omvang van de opgave en de lange realisatietermijnen moeten extra stappen worden gezet. Procedurele versnellingen zijn nodig voor het sneller uitbreiden van het elektriciteitsnet.³

Deze algemene maatregel van bestuur voorziet in aanwijzing van besluiten voor de elektriciteitsprojecten die nodig zijn om op korte termijn de netcongestie te verlichten en nieuwe woningen van stroom te voorzien. Op de langere termijn maken deze elektriciteitsprojecten de energietransitie mogelijk. De overgang van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen vraagt om meer elektrificatie.⁴ Hiervoor is in ieder geval uitbreiding en verzwaring van het huidige hoogspannings- en middenspanningsnetwerk nodig. Het verlichten van congestie op deze hogere spanningsniveaus kan bijdragen aan het verlichten van de congestie op het laagspanningsniveau, zodat kleinverbruikers en daarmee woningbouw tijdig kunnen worden aangesloten.⁵

Netcongestie ontstaat doordat er op steeds meer momenten van de dag meer elektriciteit wordt gevraagd of wordt ingevoed dan het elektriciteitsnet aankan. Dit resulteert in overbelasting van het net. Hierdoor kunnen aansluitingen voor bedrijven, woningbouw- en energieprojecten niet tijdig gerealiseerd of uitgebreid worden.⁶ Voor grote delen van Nederland betekent dit bijvoorbeeld dat de komende jaren geen nieuwe grootverbruikers zich kunnen vestigen, totdat de verzwaringen

¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36512, nr. C.

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

³ *Kamerstukken II 2024/25*, 29023, nr. 566.

⁴ Bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van de toenmalige Minister van Economische Zaken en Klimaat van 28 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 32813, 342.

⁵ Brief van 22 januari 2024 van de toenmalige Minister voor Klimaat en Energie, *Kamerstukken II 2023/24*, 29023, nr. 458.

⁶ Definitie van de Europese Commissie op basis van de EU Verordening 2015/1222 van de Commissie van 24 juli 2015 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer; "fysieke congestie": elke situatie waarin een netwerk zich bevindt waarin de voorspelde of gerealiseerde vermogensstromen de thermische grenzen van de elementen van het net en de grenzen van de spannings- of fasehoekstabiliteit van het elektriciteitssysteem overschrijden, PbEU 2015, L 197/24.

van het elektriciteitsnet gereed zijn of meer flexibel gebruik gemaakt wordt van het net.⁷ Aansluiting van nieuwe woonwijken en verduurzaming van bestaande woonwijken staat door de netcongestie onder druk.⁸ Op deze manier zijn er zwaarwegende maatschappelijke belangen, zoals bedoeld in de wettelijke grondslag voor de onderhavige algemene maatregel van bestuur, bij een versnelde aanleg van elektriciteitsinfrastructuur.

De procedurele versnelling die wordt beoogd met de aanwijzing van besluiten van categorieën van projecten is een versnelde beroepsprocedure. Beroep bij deze besluiten is in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak). De aanwijzing heeft daarmee gevolgen voor het aantal procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Met deze maatregel is gezocht naar een balans tussen de beoogde versnelling en de mogelijke toename in het aantal procedures. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar de looptijd van investeringsplannen van netbeheerders (2022) en de noodzaak van versnelde realisatie van deze projecten. In hun plannen geven de netbeheerders aan welke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen zij de komende tien jaar van plan zijn te realiseren. Op basis hiervan is een afbakening gemaakt van aan te wijzen elektriciteitsprojecten voor de balans tussen de beoogde versnelling en de mogelijke toename van het aantal procedures.

De reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur bouwt voort op wat reeds wettelijk is geregeld voor de instrumenten van de Omgevingswet, zoals de projectprocedure. Grootchalige elektriciteitsprojecten zijn in de Omgevingswet aangewezen als projecten waarvoor de projectprocedure is voorgeschreven (voorheen rijksinpassingsplannen op grond van de rijkscoördinatieregeling in de Wet ruimtelijke ordening).⁹ Deze algemene maatregel van bestuur ziet op de projecten die niet zijn aangewezen voor de rijksprojectprocedure, maar wel van groot belang zijn in het aanpakken van de netcongestie. Deze algemene maatregel van bestuur heeft geen invloed op het instrument van de projectprocedure. In de eerste plaats omdat het projectbesluit reeds bij wet is voorgeschreven en daarmee voorrang heeft op deze regeling. 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 elektriciteitsprojecten waarvoor de bevoegdheid om een besluit te nemen regulier 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.¹⁰ 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 procedurele versnelling. Op deze manier wordt een koppeling aangebracht tussen deze projecten en versnellende elementen van de projectprocedure uit hoofdstuk 16 van de Omgevingswet.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding, doelstellingen en noodzaak

Voor de realisatie van de energietransitie, de bijdrage die deze levert aan het behalen van klimaatdoelstellingen en het oplossen van de netcongestie zijn gerichte maatregelen nodig. Elektriciteitsprojecten moeten sneller gerealiseerd worden om de netcongestie in te lopen en nieuwe woningen tijdig aan te sluiten. Procedurele versnellingen in het uitbreiden van het

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 451.

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 29023, nr. 451, blz. 10.

⁹ Ook op provinciaal niveau worden projecten van provinciaal belang geacht (al dan niet volgend uit de provinciale MIEK's). De voortgang ervan is door de toenmalige Minister voor Klimaat en Energie en de toenmalige 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*.

¹⁰ 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*.

elektriciteitsnet vormen daarbij een belangrijk onderdeel.¹¹ De meest kansrijke initiatieven om processen en procedures te versnellen voor de ruimtelijke inpassing en vergunningverlening zijn in 2023 geïnventariseerd in een brede verkenning die is uitgevoerd samen met stakeholders, waaronder netbeheerders en gemeenten. Het [toenmalige] 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).¹²

De resultaten van een eerste verkenning naar versnellingsmaatregelen zijn gepresenteerd in de brief over de versnellingsaanpak van energietransitie van 24 maart 2023 van de toenmalige Minister voor Klimaat en Energie.¹³ Een tweede verkenning met aanvullende maatregelen voor het versneld uitbreiden van het elektriciteitsnet is gepresenteerd in de brief over de aanpak van netcongestie van 25 april 2025.¹⁴ De maatregelen uit beide verkenningen zijn opgenomen in een wetgevingsprogramma Sneller uitbreiden elektriciteitsnet. Dit is in lijn met de wens van het kabinet om in elektriciteitsprojecten de coördinatie van besluitvorming te versterken en de vergunningverlening te vereenvoudigen en versnellen, mogelijk door aanpassing van wet- en regelgeving.¹⁵ Met de voorliggende algemene maatregel van bestuur kunnen besluiten voor een categorie elektriciteitsprojecten worden aangewezen waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Dit sluit aan op één van de beoogde versnellingsmaatregelen, namelijk het in eerste en enige aanleg onderbrengen van zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze algemene maatregel van bestuur volgt uit de eerste verkenning waarin bleek dat het beperken van de beroepsgang tot één instantie kan leiden tot een substantiële versnelling in de realisatie van infrastructuur voor elektriciteitsprojecten.¹⁶

Door de beroepsprocedure bij aangewezen besluiten hetzelfde te laten verlopen als bij energieprojecten van nationaal belang, wordt de energietransitie en de aanpak van netcongestie versneld. Voorts wordt voor de duur van de aanwijzing een eenduidige beroepsprocedure gecreëerd. Door de kwalificatie "vanwege zwaarwegend maatschappelijke belangen" wordt daarnaast het belang van deze projecten onderstreept, ook in de besluitvorming. Het verwachte neveneffect is 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.¹⁷ Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar internationale

¹¹ Brief van 18 oktober 2023 van de Minister voor Klimaat en Energie, *Kamerstukken II* 2023/24, 29023, nr. 451.

¹² 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 energie-infra. Ook is er samenhang van energie-infranetwerken 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.

¹³ *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 7). Binnen het LAN is de onderhavige versnellingsmaatregel opgenomen als een actie in werkspoor 1 (sneller bouwen).

¹⁴ *Kamerstukken II* 2024/25, 29023, nr. 566.

¹⁵ Paragraaf 5 van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Schoof, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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, blz. 7.

verplichtingen, zoals op het terrein van cultureel erfgoed en werelderfgoed.¹⁸ 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.

Het belang van de versnelling die de aanwijzing meebrengt is afgewogen tegen de gevolgen voor de rechtspraak. De mogelijke gevolgen van de versnelde beroepsprocedure voor de werklust van de hoogste bestuursrechter is aanleiding geweest voor nader onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen.¹⁹ Het doel van dit onderzoek is geweest om de afbakening van de besluiten en categorieën van projecten te onderbouwen met de balans tussen de beoogde versnelling en de mogelijke verschuiving in de werklust naar de Afdeling bestuursrechtspraak. De conclusies en aanbevelingen zijn meegenomen in de vormgeving van deze algemene maatregel van bestuur.

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 van 21 kV of meer. Deze elektriciteitsprojecten worden, voor zover niet geheel of gedeeltelijk al van toepassing (zie hieronder de tabel), 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) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak;
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 versterking regie volkshuisvesting 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.²⁰

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 voor de rechtsbescherming en de rechtspraak.

2.3 Reikwijdte van de aanwijzing

Categorie van projecten

Uit de grondslag in de wet volgt dat op aangewezen besluiten de versnellingselementen van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet van toepassing zijn. De besluiten waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk wordt geacht vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen zien op

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Zie uitgebreid de memorie van toelichting bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 3, met name blz. 111.

de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van een transmissie²¹- of distributiesysteem²² voor elektriciteit, met een spanningsniveau van 21 kV of meer. De definities transmissie- en distributiesysteem voor elektriciteit zijn ontleend aan de Energiewet.

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 afgebakend in de definitiebepalingen in de Energiewet. Onder hulpmiddelen worden mede begrepen transformatoren, hoogspanningsmasten, opstijgpunten, converterstations, schakelstations waaronder onderstations en verdeelstations. Voor de transmissiesystemen vanaf 110 kV, gaat het gelet op de definitiebepaling van artikel 1.1 van de Energiewet, ook om interconnectoren.

Tot een transmissiesysteem voor elektriciteit behoren de systemen met een spanningsniveau vanaf 110 kilovolt en tot een distributiesysteem behoren de systemen met een spanningsniveau dat lager ligt dan 110 kilovolt. De ondergrens van 21 kilovolt is gekozen omdat deze projecten een hoog regionaal schaalniveau hebben. Ook speelt deze categorie distributiesystemen in veel gevallen een rol in het voorkomen dan wel verhelpen van netcongestie en in het mogelijk maken van de aansluiting van nieuwbouwwoningen. Zo kan een knelpunt in een tussen- of middenspanningsstation vanaf 21 kilovolt in een dorp, stadsdeel of zelfs een regio congestie op het net veroorzaken.

In de aanwijzing van besluiten is bewust geen bovengrens van het spanningsniveau opgenomen. Hoewel voor de uitbreiding van een transmissiesysteem voor elektriciteit op een spanningsniveau van 220 kilovolt of meer in beginsel een projectbesluit wordt vastgesteld door de Minister van Klimaat en Groene Groei, kan hij er echter ook voor kiezen om geen projectbesluit vast te stellen en de besluitvorming over te laten aan een ander bestuursorgaan.²³ Indien de minister de besluitvorming overlaat aan een ander bestuursorgaan, vallen de versnellende elementen van het projectbesluit weg die anders zouden gelden en zou in veel gevallen – anders dan bij het projectbesluit - bijvoorbeeld beroep in twee instanties aan de orde zijn. Door in de aanwijzing geen bovengrens aan het spanningsniveau te verbinden, zijn ook in die gevallen de procedurele versnellingen van toepassing.

Gelet op de hiervoor beschreven afbakening van projecten, valt niet elk mogelijk project onder de reikwijdte van de aanwijzing. De aanwijzing geldt bijvoorbeeld niet voor besluiten voor de realisatie van windparken, zonneparken, Wind op zee-projecten of andere installaties voor de productie van elektriciteit. 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 het tot het transmissiesysteem op land en vallen de daartoe aangewezen besluiten wel onder de reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur.

Voor het precieze toepassingsbereik is onderzocht van welke werkzaamheden de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege de gestelde zwaarwegende maatschappelijke belangen. Het gaat daarbij om de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van een transmissie- of

²¹ *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 beleving aan eindafnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen, daaronder begrepen interconnectoren.

²² *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 beleving aan eindafnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen.

²³ Zie artikel 6.1, eerste lid, aanhef en onder g, en derde lid, Energiewet

(...)

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.

distributiesysteem een transmissie- of distributiesysteem. Daarbij is ook gekeken naar de aard van de projecten die vallen onder artikel 6.1 van de Energiewet. Onder aanleg en uitbreiding vallen zodoende het nieuw aanleggen of het uitbreiden van een transmissie-of distributiesysteem. Bij uitbreiding kan het daarbij ook gaan om het uitbreiden van de capaciteit van onderdelen van het net, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de vervanging van een 50 kV-verbinding door een 150 kV-verbinding. In dat geval wordt ook wel gesproken van verzwaring van het net. In het geval van onderhoud kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de noodzakelijke vervanging van verouderde onderdelen. Het verrichten van noodzakelijk onderhoud is onder het toepassingsbereik van deze aanwijzing gebracht, omdat ook het niet tijdig verrichten daarvan kan bijdragen aan netcongestie. Daarnaast kan onderhoud ook noodzakelijk zijn voor het naleven van duurzaamheidseisen. Bij aanpassing gaat het ten slotte om het aanpassen van delen van een transmissie- of distributiesysteem, bijvoorbeeld omdat dit nodig is om te kunnen voldoen aan gestelde duurzaamheidseisen. Daarbij kan gedacht worden aan het plaatsen van een nieuwe compensatiespoel op een bestaand station.

Het versnellings-effect van deze algemene maatregel van bestuur betreft met name de energieprojecten waarvoor een gemeente reeds het bevoegd gezag is, of bevoegd gezag wordt nadat de minister afziet van de bevoegdheid tot toepassing van de projectprocedure, omdat het doelmatiger en doeltreffender wordt geacht om deze aan de decentrale overheden over te laten.²⁴ Dit laatste gebeurt in de praktijk vooral bij de ruimtelijke inpassing van hoogspanningsstations en juist deze, aan de gemeente overgelaten projecten, profiteren van de procedurele versnelling die de aanwijzing meebrengt.

Zoals hiervoor besproken, kiest de regering er concreet voor om elektriciteitsprojecten met een spanningsniveau van 21 kV of meer aan te wijzen. Hieronder vallen grofweg drie soorten projecten binnen het transmissie- en distributiesysteem voor elektriciteit met inbegrip van aansluitingen:

- 220 kV/380 kV-verbindingen en hoogspanningsstations

Voor projecten met een spanningsniveau van 220 kV of meer is het projectbesluit van de minister op wettelijk niveau voorgeschreven. Hierop zijn de genoemde versnellings-elementen dus al van toepassing. Ditzelfde geldt voor projecten waarvoor de minister de bevoegdheid heeft om een projectbesluit te nemen, omdat sprake is van een nationaal belang.²⁵ Niet in alle gevallen is evenwel de projectprocedure het aangewezen instrument om tot versnelde uitbreiding van het elektriciteitsnet en stroomlijning van procedures (via coördinatie van vergunningen) te komen. En ook kunnen voor bepaalde uitvoeringsbesluiten decentrale overheden bevoegd zijn, al zijn het projecten van nationaal (of provinciaal) belang. 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.

- 110 kV/150 kV-verbindingen en hoogspanningsstations

De projecten met een spanningsniveau van 110 kV of meer behoren tot het landelijk hoogspanningsnet waarop de projectprocedure van het Rijk niet automatisch van toepassing is.²⁶ De verwachting is dat dit gaat om ongeveer 100 tot 125 projecten tot 2032.

- 21/25 kV/50 kV-verbindingen en verdeelstations

²⁴ Er bestaan hiervoor een handreiking en overige tools: Ondersteuning voor provincies en gemeenten om grootschalige energie-infrastructuurprojecten te versnellen | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

²⁵ 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.

²⁶ In NEN-normen ligt vast dat 110 kV pas hoogspanning is, maar regionaal kunnen er verschillen in netspanning zijn. Hoogspanningsstations zijn de projecten die gevoed worden door of aangesloten zijn op een station van TenneT (dus 150/50 kV of 150/21 kV). Het zijn allemaal transformatorstations. Wat betreft de 'ruimtelijke impact': Voor een transformatorstation met een spanningsniveau van bijvoorbeeld 50 kV 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 programma energiehoofdstructuur (voor het PEH zie paragraaf 4.1 van deze toelichting).

De projecten van regionale netbeheerders van een spanningsniveau van 21 kV of meer betreffen veelal zo genoemde tussen- of middenspanningsverbindingen²⁷ 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 woningbouw mogelijk te maken. Tot 2032 gaat het naar schatting om 300 tot 450 projecten van de drie grootste regionale netbeheerders (Liander, Enexis en Stedin²⁸); 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.

Het bovenstaande overzicht van de te verwachten projecten is tot stand gekomen in samenwerking met de netbeheerders. Hierbij is met name gekeken naar de geplande projecten op basis van de investeringsplannen. Wel geldt hierbij de kanttekening dat het gaat om een verwacht aantal en dat het exacte aantal projecten zich moeilijk laat voorspellen. Het exacte aantal zal mede afhangen van het aantal knelpunten op het elektriciteitsnet die de komende jaren mogelijk nog zullen ontstaan. Naar verwachting levert dit geen substantiële verhoging op van het aantal projecten. Soms zal het project enkel verschuiven van de ene locatie naar de andere. Ook heeft de landelijke netbeheerder aangegeven in voorkomende rijksprojectprocedures ook projecten die zich op een spanningsniveau onder de 220 kV bevinden zoveel mogelijk mee te nemen in aanvragen om toepassing van de projectprocedure.²⁹

Verwacht wordt dat bij een gedeelte van deze projecten beroep zal worden ingesteld. Om niet voor verrassingen te komen staan is van de maximale, denkbare impact op de werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak uitgegaan, terwijl het niet waarschijnlijk is dat tegen alle denkbare projecten in beroep zal worden gegaan. Deze conclusie wordt ondersteund door de gegevens over beroepsprocedures die over de afgelopen jaren zijn verzameld. Ook geven de netbeheerders, met name de regionale netbeheerders, aan dat tegen de uiteindelijke bouw- en aanlegvergunningen, dus nadat een vergunning is verleend voor het planologisch inpassen van de activiteit, zelden tot nooit beroep wordt ingesteld. Het belang van de aanwijzing van deze besluiten is dan ook niet gelegen in de verwachte hoeveelheid beroepen, maar in de impact op de doorlooptijd als beroep wordt ingesteld. Het is daarom van belang om de hoeveelheid besluiten waartegen beroep wordt aangetekend die onder dit besluit vallen te monitoren. Verdere uitwerking van de balans tussen het noodzakelijkerwijs moeten versnellen van de realisatie van projecten en de werklust van de hoogste bestuursrechter wordt in de paragrafen 2.4 en 5.3 nader uitgewerkt.

Bij de projecten die regulier al 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 openstaat, maar dat als de besluitvorming op gemeentelijk niveau ligt en een omgevingsvergunning nodig is, bijvoorbeeld nadat de Minister in voorkomende gevallen heeft besloten om geen projectbesluit vast te stellen als naar zijn oordeel besluitvorming door een decentraal bestuursorgaan passender is, er beroep in twee instanties is.³⁰

²⁷ 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.

²⁸ *Regionale netbeheerder*: Een netbeheerder die is aangewezen voor het beheer van één of meer netten, anders dan het landelijk hoogspanningsnet (Begrippencode elektriciteit). Stedin zit voornamelijk in gemeenten in Zuid-Holland, Zeeland en Utrecht. Liander zit vooral in Friesland, Noord-Holland, Flevoland en Gelderland. Enexis zit vooral in Groningen, Drenthe, Overijssel, Brabant en Limburg.

²⁹ Er kan ook coördinatie plaatsvinden waardoor het aantal projecten dat tot extra werklust voor rechtspraak zou kunnen zorgen, lager uitpakt. Of dit geschiedt of niet is projectspecifiek. De landelijke netbeheerder TenneT heeft aangegeven in voorkomende rijksprojectprocedures ook projecten die zich op een spanningsniveau onder 220 kV bevinden zoveel mogelijk mee te nemen in aanvragen om toepassing van de projectprocedure. Er zijn evenwel ook 110- en 150 kV-projecten zonder raakvlak met een 220- of 380 kV-project.

³⁰ Uiteraard zal als de gemeente gebruik maakt van artikel 5.55 van de Omgevingswet al geprofitteerd worden van de procedurele versnellingen van hoofdstuk 16 van de Omgevingswet. Zie ook de tabel in de hoofdtekst.

De aangewezen besluiten

Zoals hierna zal worden toegelicht in de paragrafen 2.4 en 5.3, 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. Om die reden worden niet alle denkbare besluiten aangewezen die nodig zijn voor de realisatie van de hiervoor genoemde categorieën van projecten.

Met deze algemene maatregel van bestuur worden de volgende besluiten aangewezen:

1. vaststelling of wijziging van een omgevingsplan;
2. de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor:
 - 1°. een omgevingsplanactiviteit bestaande uit:
 - i. een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk;
 - ii. het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een activiteit als bedoeld onder i; of
 - iii. het gebruiken van een locatie voor het in stand houden en gebruiken van een werk, geen bouwwerk zijnde; of
 - 2°. een bouwactiviteit.

Er is gekozen voor die besluiten die noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke inpassing van een transmissie- of distributiesysteem, of delen hiervan, inclusief het besluit over het gebruiken van een locatie in strijd met het in het omgevingsplan toegestane gebruik van die locatie. Bij de ontwikkeling van een project kunnen de regels in overeenstemming worden gebracht met de gewenste situatie door een besluit tot "wijziging van het omgevingsplan" maar er kan ook gekozen worden voor een "omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit". In dat laatste geval kan het gaan om zowel de binnenplanse als om de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De keus voor aanpassing van het omgevingsplan dan wel het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, hangt af van de toepasselijke regels, de specifieke situatie en de keuzes van het betreffende bevoegd gezag. Vandaar dat zowel de wijziging van het omgevingsplan als verschillende varianten van de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden aangewezen. Daarnaast wordt ook de omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit aangewezen, omdat dit besluit vaak deel uitmaakt van de benodigde besluiten van de hiervoor genoemde categorieën van projecten. Deze omgevingsvergunning zal niet altijd gelijktijdig kunnen worden aangevraagd met een van de hiervoor genoemde aangewezen besluiten. Om te voorkomen dat een eventuele beroepsprocedure over een separaat besluit over een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit tot vertraging zal leiden, wordt het besluit apart aangewezen.

Voor zover sprake is van andere benodigde besluiten dan die met deze algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, kunnen initiatiefnemers deze besluiten mee laten lopen met de aangewezen besluiten, indien deze gelijktijdig worden aangevraagd in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit volgt ook uit artikel 16.87a, vierde lid, van de wet. Daarin is bepaald dat als een besluit uit verschillende besluitonderdelen bestaat, waarvan alleen een gedeelte als besluit is aangewezen, de aanwijzing zich ook uitstrekt over de andere besluitonderdelen. Hiermee wordt bereikt dat alle procedurele versnellingen die gelden voor het aangewezen besluit, zich uitstrekken tot alle niet-aangewezen besluitonderdelen. Een initiatiefnemer kan er ook voor kiezen besluiten die niet zijn aangewezen samen met een besluit dat wel is aangewezen voor te bereiden met toepassing van de coördinatieregeling van titel 3.5 van de Awb. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de verschillende activiteiten niet gelijktijdig kunnen worden aangevraagd, zoals dat in een meervoudige aanvraag wel het geval is. Door de gecoördineerde voorbereiding wordt bereikt dat de gecoördineerde besluiten voor de mogelijkheid van beroep moeten worden aangemerkt als één besluit, met als resultaat dat ook voor de niet aangewezen besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak.³¹ Wat betreft de andere procedurele versnellingen geldt dat het wettelijk kader voor de gezamenlijk gecoördineerde besluiten ongewijzigd blijft.

Door niet aangewezen besluiten gezamenlijk met wel aangewezen besluiten voor te bereiden met toepassing van de coördinatieregeling van titel 3.5 van de Awb, wordt niet dezelfde procedurele

³¹ Dit volgt uit artikel 3:28 en 3:29, tweede lid, onder a, van de Awb.

versnelling bereikt als wanneer deze besluiten gelijktijdig worden aangevraagd in een meervoudige aanvraag.³²

Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op de procedures van de aangewezen besluiten.

Aangezien de aanwijzing van besluiten enkel van invloed is op de procedure in beroep, blijft de voorbereidingsprocedure van de verschillende besluiten ongewijzigd ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de aanwijzing. Voor de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan geldt al beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak (in de tabel: ABRvS). Voor de aangewezen omgevingsvergunningen geldt dat nog niet. Na aanwijzing geldt voor elk van de aangewezen besluiten:

- beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak;
- een termijn van zes maanden voor de uitspraak; en
- verbod op pro forma beroep.

In onderstaande tabel worden de gevolgen van de aanwijzing voor de instrumenten en procedures van de betrokken overheden schematisch weergegeven. Met in de derde kolom de situatie voor aanwijzing en in de vierde kolom de situatie na aanwijzing.

Tabel 1: Gevolgen van de aanwijzing.

Betrokken overheid	Instrument	Beroepsprocedure zonder aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur	Wijzigingen in de beroepsprocedure na aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur ³³
Gemeente	Omgevingsvergunning	- Beroep in twee instanties (beroep bij rechtbank en hoger beroep bij ABRvS) - uitspraak binnen één jaar (per instantie) - geen verbod pro forma beroep	Voor zover het gaat om: aangewezen omgevingsvergunningen én niet-aangewezen omgevingsvergunningen die gelijktijdig met de aangewezen omgevingsvergunningen worden aangevraagd in een <i>meervoudige aanvraag</i> ³⁴ :
Gemeente	Wijziging van het omgevingsplan	- Beroep in één instantie (ABRvS) - uitspraak binnen één jaar - geen verbod pro forma beroep	- Beroep in één instantie (ABRvS) - uitspraak binnen zes maanden - verbod pro forma beroep
Rijk/ provincie/ gemeente	Toepassing coördinatieregeling afdeling 3.5 Awb	Indien tegen één of meer gecoördineerde besluiten beroep openstaat bij de ABRvS: Op grond van artikel 29, tweede lid, aanhef en	Als één of meer van de gecoördineerde besluiten zijn aangewezen in deze algemene maatregel van bestuur:

³² Voor een uitgebreidere bespreking, zie de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting, *Kamerstukken II* 2023/24, 36512, nr. 8, blz. 4-5.

³³ Zie voor een uitgebreidere bespreking paragraaf 2.2 van de artikelsgewijze toelichting en de eerste nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting, *Kamerstukken II*, 2023/24, 36512, nr. 8, p. 4-5.

³⁴ Zie artikel 16.87a, vierde lid, van de Omgevingswet.

		onder a, Awb staat voor alle gecoördineerde besluiten beroep open bij de ABRvS	- Beroep in één instantie (ABRvS)
--	--	--	-----------------------------------

Deze tabel 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 elektriciteitsproject via een wijziging van het omgevingsplan mogelijk wordt gemaakt, er weliswaar zonder aanwijzing in deze algemene maatregel van bestuur al sprake is van beroep in één instantie, maar dat verdere versnelling van de beroepsprocedure 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.

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 zijn 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 burgerbetrokkenheid³⁵, verwacht de regering geen negatieve gevolgen voor rechtsbescherming.³⁶

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 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.³⁷ Projecten die via de projectprocedure worden gerealiseerd kennen bovendien alle versnellings-elementen 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 geven aan voor de aan de orde zijnde projecten, in de meeste gevallen om een wijziging van een omgevingsplan te zullen verzoeken. Daarbij vindt derhalve geen verschuiving van eerste aanleg bij de rechtbanken naar eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak plaats, omdat beroepen tegen wijzigingen van het omgevingsplan al de hoofdregel van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak kennen. Wel kan de zes maandentermijn voor de uitspraak die ook gaat gelden voor zaken over dergelijke projecten extra druk leggen op de Afdeling bestuursrechtspraak 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)

³⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 32813, nr. 1231 (kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij energieprojecten).

³⁶ Zie ook paragraaf 3.1.9.2 van de memorie van toelichting van de Wet versterking regie volkshuisvesting.

³⁷ 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.

omgevingsplan. Met name de grotere projecten, zeker die gepaard gaan met het vaststellen van geluidproductieplafonds, waarvoor een wettelijke verplichting geldt om deze vast te leggen in het omgevingsplan, zullen evenwel niet 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 daarom ook het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan aan om gebruik te kunnen maken van de andere versnellingselementen: zes maandentermijn en verbod op pro forma beroep.³⁸

Om gevolgen voor de rechtspraak (verder) beperkt te houden is de omvang van de elektriciteitsprojecten van doorslaggevende betekenis geweest. Om deze reden zijn projecten onder het spanningsniveau van 21 kV niet in deze algemene maatregel van bestuur aangewezen omdat dit een te grote belasting voor de Afdeling bestuursrechtspraak 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 Omgevingswet opgenomen procedurele versnellingen van toepassing zijn, consequenties hebben voor het aantal procedures dat door de rechtbanken en door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt behandeld. Zoals in paragraaf 5.3 uitgebreider wordt toegelicht is een prognose gemaakt dat hoogstens in 15% van alle gevallen gebruik wordt gemaakt van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de inpassing van een project in de fysieke leefomgeving. In onderstaande tabel is dit weergegeven. Het aantal zaken dat verschuift van rechtbank naar de Afdeling bestuursrechtspraak wordt in de laatste kolom weergegeven.

Tabel 2: Prognose van aantal projecten per spanningsniveau waarvoor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt gebruikt (uitgaande van 15%)

Type project	Aantal (2025-2032)	Verschuiving (2025-2032)
220kV/380kV	10 tot 20	2 tot 3
110kV/150kV	100 tot 125	15 tot 19
21kV/25kV	300 tot 450	45 tot 68
Totaal	410 tot 595	62 tot 90

Ervan uitgaande dat de aanwijzing met dit besluit in 2025 in werking gaat, zal de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak met 9 tot 13 projecten per jaar toenemen.

Gevolgen in het licht van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen

Eén van de meest opvallende bevindingen van het vervolgonderzoek uit 2024 naar de impact van de wijziging op de werklast voor de rechtspraak van de Rijksuniversiteit Groningen is dat er bij rechtbanken weinig procedures zijn gevoerd over elektriciteitsprojecten. Op basis hiervan valt derhalve niet op een betrouwbare wijze in te schatten in hoeveel procent van de gevallen hoger beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak en wat derhalve de zeefwerking van rechtbanken zou zijn.³⁹ Over de periode 2015-2023 (onder het voorheen geldende recht) trof de Rijksuniversiteit Groningen slechts 19 uitspraken (waarvan 18 in bodemprocedures) over specifiek elektriciteitsprojecten van de Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste en enige aanleg.

³⁸ Als de mogelijkheid van artikel 5.55 Omgevingswet wordt toegepast, is de zes maanden-termijn ook van toepassing. Door aanwijzing met deze algemene maatregel van bestuur wordt ook het pro-formaverbod van toepassing.

³⁹ “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.

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:

"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 van 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 110 kV geen grote, extra werklast geven. Wel kunnen zich door toenemende druk op de schaarse ruimte eerder kwesties voordoen en zal de druk op de ruimte groter worden. Overigens zal 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 terechtkomen 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 voorkomende gevallen energieprojecten die onder de rijksprojectprocedure vallen, decentraal en met name door gemeenten wil laten inpassen, waarbij het streven van netbeheerders is om dit via een omgevingsplanwijziging te doen.

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 (het betreft namelijk tussen 9 en 13 projecten per jaar); en/of
- waarvoor is voorgeschreven dat uitspraak binnen zes maanden dient plaats te vinden in plaats van één jaar.

Deze verwachtingen worden in paragraaf 5.3 van deze toelichting nader onderbouwd.

Zoals hiervoor beschreven is ervoor gekozen om niet alle besluiten aan te wijzen die nodig zijn voor de realisatie van de elektriciteitsprojecten die onder deze algemene maatregel van bestuur vallen. Hiermee wordt beoogd een balans te vinden tussen het aantal projecten dat van de versnelde beroepsprocedure gebruik kan maken en het aantal zaken dat in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak terecht zou kunnen komen.⁴⁰ Ook de andere versnellingselementen, met name de zes maandentermijn, zijn hierbij in ogenschouw genomen. Dit heeft ook geleid tot de ondergrens van een spanningsniveau van de elektriciteitsprojecten van 21 kV. Hiermee is geborgd dat de belangrijkste projecten meegaan die noodzakelijk zijn voor de aanpak van netcongestie en is tegelijk een begrenzing aangebracht ter voorkoming van een te groot aantal procedures dat rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak terecht komt. 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 rijkscoördinatieregeling) en onder de Omgevingswet het omgevingsplan en het projectbesluit bestaat al beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit geldt 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 enerzijds de termijn die gemeenten hebben om het tijdelijk deel van het omgevingsplan om te zetten naar het

⁴⁰ Zie ook het Nader Rapport bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 4.

nieuwe deel en anderzijds zijn de aangewezen projecten het meest wezenlijk om (op kortere termijn) bij te dragen aan het verhelpen van netcongestie en de klimaatdoelstellingen te behalen.

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 Europese Klimaatwet⁴¹ 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 binnen het Europese energie- en klimaatkader 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 Deal⁴², de Verordening versnelling inzet hernieuwbare energie (Noodverordening)⁴³, Renewable Energy Directive (RED) III⁴⁴, Net Zero Industry Act⁴⁵ en het decarbonisatiepakket (bestaande uit een herziening van de gasrichtlijn- en verordening).

In relatie tot de term "zwaarwegend maatschappelijk belang" in de grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur 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 REPowerEU⁴⁶ (welke onder meer de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie omvat) en in de Natuurherstelverordening (artikel 6)⁴⁷ of van

⁴¹ 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").

⁴² 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). Het betreft een aangescherpte doelstelling om tegen 2030 40% van de energie uit hernieuwbare bronnen te laten komen.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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 versnellingsgebieden voor wat betreft infrastructuur voor elektriciteit. Zo spoedig mogelijk zullen deze areas worden aangewezen.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel (COM 2022/304).

'common interest' (Project of Common Interest, PCI) .⁴⁸ 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 "zwaarwegend maatschappelijk belang" 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 de maatregelen 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.

4. Verhouding tot nationaal beleid en 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.⁴⁹ Het Nationaal Plan Energiesysteem (hierna: NPE) is de visie van het kabinet voor het energiesysteem tot 2050. Met het NPE wordt door de Rijksoverheid gestuurd op de volgende energieketens: elektriciteit, waterstof, koolstof en warmte. In het NPE wordt aangekondigd dat een integrale aanpak is voorzien voor ruimtelijke inpassing van energievoorzieningen.⁵⁰ Het NPE is op 1 december 2023 aan de Tweede Kamer gestuurd.⁵¹

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 het veiligstellen van gronden ter voorbereiding van de realisatie van projecten. Ook dit draagt bij aan een versnelde realisatie. Het PEH is op 4 maart 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵²

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) zijn energie-infrastructuurprojecten van groot maatschappelijk belang opgenomen, onder andere voor de verduurzaming van de industrie, de mobiliteit en de gebouwde omgeving. Op nationaal niveau wordt gewerkt met het nationale MIEK en op regionaal niveau werken provincies, netbeheerders en gemeenten aan het provinciale MIEK.⁵³ 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 vraag en aanbod van 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.⁵⁴ Ook is er inmiddels een beeld van de netverzwaringen die noodzakelijk zijn om huidige congestieproblemen te verhelpen. De selectie van nMIEK en pMIEK projecten van groot maatschappelijk belang volgt een eigen

⁴⁸ Verordening betreffende richtsnoeren voor trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 347/2013 (COM2022/869).

⁴⁹ Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Klimaatwet. Dit Klimaatplan bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende 10 jaar.

⁵⁰ Het gaat hierbij om een samenloop tussen ruimtelijke ordening en energie-ordening, aldus het NPE.

⁵¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1319.

⁵² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31239, nr. 388.

⁵³ Brief van 9 februari 2024 van de toenmalige Minister voor Klimaat en Energie en de toenmalige Minister van Economische zaken en Klimaat, *Kamerstukken II* 2023/24, 29826, nr. 201.

⁵⁴ Zoals onder meer vastgelegd in het PEH.

systematiek. Het sluit een aanwijzing van elektriciteitsprojecten met zwaarwegend maatschappelijk belang niet uit (zie ook hoofdstuk 3 van deze toelichting).

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.⁵⁵ Het LAN omvat onder meer het spoor "Sneller bouwen – sneller realiseren van netuitbreidingen". Deze aanpak valt primair onder "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.

4.2 Nationale wetgeving

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In deze wet zijn verschillende procedurele versnellingen uit de Crisis- en herstelwet overgenomen. Deze gelden echter niet voor alle instrumenten. Anders dan in de Crisis- en herstelwet geldt de procedurele versnelling dat de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden uitspraak moet hebben gedaan in procedures over duurzame energieprojecten, niet voor omgevingsvergunningen en omgevingsplannen. Deze procedure versnellingen gelden wel voor het projectbesluit.

Veel energie-infrastructuurprojecten die de komende jaren gerealiseerd moeten worden, evenals de meeste MIEK-projecten, komen tot stand middels een projectbesluit. Voor een deel van deze projecten is het nemen van een projectbesluit en daarmee het doorlopen van de projectprocedure verplicht. Dit volgt uit artikel 6.1 van de Energiewet.⁵⁶ Daarnaast beschikt de minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, over de bevoegdheid om een projectbesluit te kunnen nemen voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan, indien sprake is van een nationaal belang.⁵⁷ Dit volgt uit artikel 5.44 van de Omgevingswet. Ook beschikt de minister over de bevoegdheid om te bepalen dat artikel 16.7 van de Omgevingswet van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Door deze besluiten mee te coördineren, volgen ze het regime van het projectbesluit, inclusief de daarbij behorende procedurele versnellingen. Met deze aanwijzing wordt bereikt dat dezelfde procedurele versnellingen gaan gelden voor besluiten die noodzakelijk zijn voor het behalen van de eerder genoemde zwaarwegende maatschappelijke belangen, maar waarvoor het projectbesluit niet het juiste middel is.⁵⁸ De maatregel is onderdeel van het wetgevingsprogramma zoals is geïntroduceerd met de eerder genoemde brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 25 april 2025 in verband met netcongestie.

⁵⁵ Hier is een actieprogramma voor opgesteld, *Kamerstukken II*, 2023/24, 29023, nr. 458.

⁵⁶ Uit artikel 6.1, eerste lid, aanhef en onder g volgt bijvoorbeeld: "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."

⁵⁷ Alvorens gebruik gemaakt kan worden van de facultatieve bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit, moet voldaan zijn aan de vereisten van artikel 2.3 van de Omgevingswet. Deze vereisten komen er kort gezegd op neer dat sprake moet zijn van een nationaal belang dat de Minister doelmatiger en doeltreffender kan behartigen dan het gemeente- of provinciebestuur.

⁵⁸ In artikel 16.87a Omgevingswet worden immers de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met vierde lid, zesde lid en zevende lid van toepassing verklaard op de besluiten die met deze Algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

5. Gevolgen

5.1 Overheden

In het kader van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden is in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) besloten om geen formele toets uit te voeren. De koepels hebben hierbij als reden aangegeven dat de wijziging weinig invloed zal hebben op hun uitvoeringspraktijk. 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 Klimaat en Groene Groei.

5.2 Netbeheerders en bedrijfsleven

Om een goede uitvoering van dit besluit mogelijk te maken is samen met netbeheerders vastgesteld welke projecten – gegeven de doelstellingen zoals in paragrafen 1 en 2 toegelicht – onder de reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur zullen vallen. Het Nederlandse elektriciteitsnet wordt beheerd door verschillende netbeheerders die onafhankelijk opereren. TenneT beheert als enige het landelijk hoogspanningsnet.⁵⁹ Daarmee is TenneT verantwoordelijk voor het beheer van het transportnet, de aansluiting van elektriciteitsproducenten op het hoogspanningsnet, het landelijk transport van elektriciteit en de afstemming van het elektriciteitsaanbod op de vraag. De levering van energie aan huishoudens en andere relatief kleine gebruikers gebeurt middels distributienetten van laag- en middenspanning. Deze distributienetten worden beheerd door verschillende regionale netbeheerders waarvan de drie grootste Stedin, Enexis en Liander zijn.

De afgelopen tien jaar heeft TenneT een aantal uitbreidingen van het landelijke 380 kV-net gerealiseerd in de Randstad, en is het vergevorderd met uitbreidingen in Zeeland en Groningen. De energietransitie vraagt de komende jaren daarbovenop om nieuwe investeringen in het landelijk hoogspanningsnet. Dit betreft naast onderhoud en uitbreiding (inclusief verzwaring) 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 landelijk hoogspanningsnet van 220 kV of meer, zoals ook weergegeven in het MIEK (zie paragraaf 4.1). De uitvoeringspraktijk voor inpassing van grote energie-infrastructuurprojecten heeft de laatste jaren laten zien dat interbestuurlijke samenwerking en vroegtijdige betrokkenheid van andere partijen kan helpen om te komen tot snellere locatie- en tracékeuzes.⁶⁰ Zoals toegelicht hebben decentrale overheden een belangrijke rol in de inpassing van de energie-infrastructuur. Cruciale verbindingen en verdeel- en hoogspanningsstations met een spanningsniveau van 21 kV of meer met een regionale functie zijn daarmee essentieel en vallen 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, nu ze naar verwachting sneller gerealiseerd zullen worden. Voor het bedrijfsleven worden geen of nauwelijks directe gevolgen verwacht, terwijl de verwachte snellere totstandkoming van de elektriciteitsprojecten, waarvan de besluiten worden aangewezen, tot positieve indirecte gevolgen kunnen leiden. Zo wordt verwacht dat het verminderen van netcongestie in het voordeel zal werken van het bedrijfsleven, bijdraagt aan de verduurzaming en dat bovendien verdere vertraging van woningbouw wordt voorkomen.

⁵⁹ Het hoogspanningsnet, ook wel het transmissienet genoemd, ziet op het transport van 380 kV, 220 kV en 150/110 kV. Daaronder is het regionaal bestaande uit verscheidene spanningsniveaus.

⁶⁰ 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.

5.3 Rechtspraak en rechtszoekenden

Er is, zoals in paragraaf 2.4 beschreven, een balans gezocht tussen enerzijds het aanwijzen van de cruciale besluiten van projecten om het verschil te maken in de beroepsprocedure c.q. daarmee de realisatie van deze projecten te versnellen en anderzijds het zoveel mogelijk beperken van extra werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak.⁶¹

Ook projecten die in beroep in eerste aanleg bij de rechtbank komen, kunnen in hoger beroep alsnog bij de Afdeling bestuursrechtspraak komen. Hier is in de vergelijking van paragrafen 2.4 en 5.3 van deze toelichting geen rekening mee gehouden, waardoor de daadwerkelijke extra werklast kleiner is dan berekend. Bovendien geldt in een deel van de gevallen al beroep in één instantie voor de genoemde projecten. Deze worden dus niet extra toegevoegd aan de versnellingsmaatregel; ze leiden niet tot extra werkdruk voor de bestuursrechter. De reden hiervoor is dat voor projecten die niet via de projectprocedure gaan, de verwachting is dat deze in de regel met een omgevingsplanwijziging ruimtelijk worden ingepast. Netbeheerders hebben aangegeven dat voor de genoemde projecten in de meeste gevallen om een wijziging van een omgevingsplan verzocht zal worden, waarbij al sprake is van beroep in eerste en enige aanleg. Zij moeten dat ook als sprake is van aanpassing van een geluidsreductieplafond. In deze gevallen vindt geen verschuiving van eerste aanleg bij de rechtbanken naar eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak plaats, omdat beroepen tegen wijzigingen van het omgevingsplan al de hoofdregel van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak kennen. Extra werklast kan mogelijk wel ontstaan door de nieuwe zes maandetermijn voor de uitspraak. Ook dit is in de afweging meegenomen. Daarbij laat het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen zien dat niet tegen alle denkbare projecten in beroep zal worden gegaan. In het verleden leidde een zeer gering aantal projecten tot beroepszaken.⁶²

Hiernaast geldt ook dat onder de Crisis- en herstelwet versnellingen in de beroepsprocedure geregeld waren voor duurzame energieprojecten. Deze zijn vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor een deel is het dus het terugdraaien van de situatie. Omdat niet te achterhalen is voor hoeveel projecten dit heeft gegolden, is dit niet nader gekwantificeerd. Het aantal projecten zal mede afhangen van het aantal knelpunten op het elektriciteitsnet die de komende jaren mogelijk nog zullen ontstaan. Dat is geen effect van de wijziging op zichzelf, maar een algemeen effect op de rechtspraak en werklast gegeven de opgave in de energietransitie. Daarnaast is de trend dat in projecten veelal gestreefd wordt naar coördinatie van vergunningen binnen of buiten het projectbesluit. Er vindt dan hoe dan ook een verschuiving plaats. Enerzijds zal een aantal vergunningen "geclusterd" bij de bestuursrechter komen. Anderzijds zal op een dergelijke procedure ook zonder wetswijziging beroep in eerste en enige aanleg openstaan.

Wel is een mogelijk nadelig effect van het aanwijzen van projecten van zwaarwegende maatschappelijke belangen dat er een prioritering van projecten kan ontstaan, waardoor procedures over projecten die niet aangewezen zijn langer kunnen duren. Eén van de voordelen van deze algemene maatregel van bestuur is ook dat de hieronder vallende projecten een positieve impuls (boost) kunnen geven aan een snelle(re) besluitvorming. Voor andere projecten geldt dat zij de schaarse capaciteit van de Afdeling bestuursrechtspraak met meer projecten moeten delen. Ook is het zo dat het aantal bouwwerken, zoals hoogspanningsstations, de komende jaren toeneemt en op steeds meer plekken in Nederland dichter op of zelfs in bewoond gebied zal moeten worden gebouwd. Dit kan op bepaalde plekken een beperkte toename van procedures tot gevolg hebben. Het is niet uit te sluiten dat dit Besluit leidt tot een verzwaring van de wettelijke adviestaak van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB). De gevolgen van deze algemene maatregel van bestuur voor de kosten van de inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening zullen jaarlijks worden gemonitord. Aan de hand van een nulmeting kunnen zo de mogelijke extra kosten voor de inzet van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening als gevolg van de aanwijzing, in kaart worden gebracht. Over de uitkomsten van die monitor zal het Ministerie van Klimaat en Groene Groei in overleg treden met

⁶¹ Zie ook het nader rapport bij de wet, *Kamerstukken II 2023/24*, 36512, nr. 4.

⁶² Data over absolute aantallen projecten waren door netbeheerders terugkijkend niet te geven.

het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Indien uit de monitor blijkt dat er extra kosten optreden als gevolg van de aanwijzing dan is het Ministerie van Klimaat en Groene Groei bereid deze kosten te dragen.

Verschuiving door gebruikmaking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Uit een peiling onder ruim 80 gemeenten blijkt dat zij verwachten dat ter inpassing van de projecten in 20% van de aankomende elektriciteitsprojecten gebruik gemaakt zal worden van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit in plaats van een wijziging van het omgevingsplan. Dit heeft tot gevolg dat in die gevallen – zonder deze aanwijzing – beroep in twee instanties openstaat, in plaats van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Met deze algemene maatregel van bestuur gaat ook voor die gevallen beroep in één instantie gelden. Het is echter niet alleen aan de gemeente om de te volgen procedure te bepalen. Initiatiefnemers (de netbeheerders) hebben invloed op de keuze welk instrument zij toegepast willen zien (en welke activiteit zij aanvragen); al gaat dat uiteraard vaak in goed overleg met de betreffende overheidsinstantie. Initiatiefnemers ervaren het percentage van 20% voor omgevingsvergunningen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit als veel te hoog. Het gaat met name over projecten met een spanningsniveau onder 110 kV (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 wijziging van het omgevingsplan. In die gevallen geldt dus al beroep in één instantie.

Om hiervoor te corrigeren wordt in de berekening uitgegaan van een percentage van 15% van de ruimtelijke besluiten voor de aangewezen categorie 21-110 kV-projecten. In tabel 2 in paragraaf 2.4 van deze toelichting zijn de resultaten hiervan weergegeven. Op basis van de investeringsplannen en inschatting van de netbeheerders is het totaal aan verwachte projecten van 21 kV of meer in de looptijd van dit besluit tussen in totaal 410 en 595 projecten (dit betreft de optelsom van de in paragraaf 2.3 genoemde projecten). Dit is uitgaande van een scenario in het slechtste geval waarin tegen alle projecten beroep zou worden ingesteld.

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 omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de orde zijn voor bijvoorbeeld het verplaatsen van hekken. 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.

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. Ook zijn de regionale energyboards zijn een invulling van deze bovenlokale regie op het energiesysteem. 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.⁶³ 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 versnellings-elementen 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 hiervoor beschreven toch van belang. Met name voor projecten die door gemeenten worden vergund met een omgevingsvergunning, waaronder ook de gevallen waarin het Rijk niet overgaat tot het vaststellen van een projectbesluit, zijn de versnellings-effecten 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, waardoor de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak niet verder toeneemt.

⁶³ Kamerstukken II, 2023/24, 29023, nr. 451, blz. 5.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft tijdens de internetconsultatie de voorgestelde wijzigingen getoetst op regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven. ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de wijzigingen geen gevolgen voor de regeldruk hebben.

Omdat de aanwijzing enkel ziet op de beroepsprocedure nadat een besluit is genomen, zijn er naar verwachting ook geen gevolgen voor toezicht en handhaving.

7. Financiële gevolgen

Met de aanpassingen van deze algemene maatregel van bestuur gaan geen budgettaire gevolgen gepaard.

8. Evaluatie

In de algemene maatregel van bestuur is met drie leden geborgd dat met monitoring en evaluatie van de gevolgen gezien zal worden wat de gevolgen voor de rechtspraak daadwerkelijk zijn. In de artikelsgewijze toelichting bij de betreffende leden wordt dit nader toegelicht.

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 Gemeenten (VNG), Gasunie, Netbeheer Nederland, TenneT, VNO-NCW en de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE). Deze overleggen hebben bijgedragen aan het bepalen en onderbouwen van het toepassingsbereik van deze algemene maatregel van bestuur.

In september 2024 is de klankbordgroep samen gekomen om de resultaten van de internetconsultatie te bespreken. Over het algemeen zijn de partijen erg tevreden met de aanpassingen die naar aanleiding daarvan zijn gedaan. Alle stakeholders in de klankbordgroep onderschrijven de noodzaak van deze aanwijzing en de zwaarwegendheid van de maatschappelijke belangen die met deze algemene maatregel van bestuur worden nagestreefd. Wel is herhaald dat een uitbreiding van het aantal aangewezen besluiten, zoals bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een capaciteitsaanpak, wenselijk zou zijn. Omwille van de balans die in paragrafen 2.4 en 5.3 is beschreven kan deze wens niet worden gehonoreerd.

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. Die zal worden gegeven vanuit het Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

Netbeheerders

Netbeheer Nederland en TenneT zijn ook vertegenwoordigd in de klankbordgroep zoals hiervoor aangegeven. Aan Netbeheer Nederland, TenneT en de drie grootste regionale netbeheerders (Liander, Enexis en Stedin) zijn in dat verband vragen gesteld om met name het aantal potentiële projecten dat als gevolg van de aanwijzing in dit besluit direct naar de Afdeling bestuursrechtspraak gaat, duidelijk te krijgen. Hieruit is een schatting naar voren gekomen zoals in paragrafen 2.4 en 5.3 opgenomen.

Een enkele regionale netbeheerder heeft aangegeven dat er op het gehele middenspanningsnetwerk de kwalificatie 'project van zwaarwegend maatschappelijk belang' 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 – in eerste instantie 25 kV en later in het proces – 21 kV komen te liggen.

TenneT heeft de wens geuit dat ook vervangings-, aanpassings- en onderhoudsprojecten onder het toepassingsbereik vallen. Dit is verwerkt in deze algemene maatregel van bestuur. Deze projecten zijn immers ook noodzakelijk om het elektriciteitsnet draaiende te houden en daarmee netcongestie te voorkomen dan wel te verhelpen. Daarnaast kan het gaan om vervanging door elementen die de verduurzaming ten goede komen, waardoor ook de klimaatdoelen met deze projecten gediend zijn.

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 nu niet gekozen vanwege de mogelijke effecten voor rechtspraak. Ook worden andere wettelijke en niet-wettelijke versnellingsmaatregelen ingezet op deze specifieke infrastructuur om die versneld te kunnen realiseren, waarover onder meer de eerder genoemde brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 25 april 2025 gaat. Ook zijn elektrolyzers aanvullend 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

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Bij brief van 8 juli 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak over deze algemene maatregel van bestuur geadviseerd. Omdat, zoals de Afdeling zelf opmerkt, de reactie niet los kan worden gezien van de eerdere reactie op het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting, wordt in eerste instantie verwezen naar het nader rapport bij het wetsvoorstel.⁶⁴ Verder, juist omwille van het beperken van de werklast voor de Afdeling en daarmee ook de doorlooptijden van procedures, is gekozen voor een zo beperkt mogelijke groep van projecten die onder de aanwijzing vallen. In paragraaf 5.3 is om deze reden verduidelijkt dat de slechtst mogelijke uitkomst voor de werklast van de Afdeling, zoals eerder geschetst, een niet realistisch scenario is. Dit is ook de reden waarom niet is ingegaan op het verzoek in de internetconsultatie van onder meer Volker Energy Solutions BV, Bouwend Nederland en Netbeheer Nederland om meer omgevingsvergunningen dan de reeds aangewezen, zoals bijvoorbeeld een losse omgevingsvergunning voor het kappen van een boom, onder de aanwijzing te brengen. Daarnaast is een invulling gegeven aan de monitoringsbepaling om te bezien wat er gebeurt de komende jaren. Zo zal jaarlijks verslag worden gedaan aan de Tweede en de Eerste Kamer van de effecten en de doeltreffendheid van de maatregel. In het monitoringsverslag wordt in ieder geval opgenomen hoeveel besluiten, die op grond van deze maatregel van bestuur zijn aangewezen, bij de Afdeling belanden en wat de duur is van de procedures die hierover worden gevoerd.

Raad voor de rechtspraak

In zijn advies van 5 september 2024 verwijst de Raad allereerst naar de eerder uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting van 5 april 2023 en het Besluit versterking regie volkshuisvesting van 8 mei 2024. De Raad benadrukt in zijn advies dat hij het maatschappelijk belang inziet van snelle besluitvorming voor dit soort elektriciteitsprojecten, maar wijst daarbij ook op het belang van het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties. In algemene zin spreekt de Raad nog zijn zorg uit over de uitholling van dit uitgangspunt, indien bij herhaling in algemene maatregelen van bestuur artikel 16.87a van de Omgevingswet van toepassing wordt verklaard. De Raad adviseert om hier oog voor te houden en telkens expliciet

⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36512, nr. 4.

aandacht te besteden aan een deugdelijke onderbouwing, mocht er bij uitzondering van dit uitgangspunt worden afgeweken. De Raad verwijst tenslotte naar het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 juli 2024 en haalt onder meer aan dat de kwaliteit van de rechtspraak niet in het geding mag komen en dat juist vanwege de oplopende doorlooptijden zeer terughoudend moet worden omgegaan met het benoemen van nieuwe categorieën. Hoe meer zaken voorrang krijgen, hoe lastiger het wordt om aan al die zaken prioriteit te geven, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

Naar de mening van de regering kunnen er goede redenen zijn om een uitzondering te maken op het uitgangspunt van beroep in twee instanties. Het criterium “zwaarwegende maatschappelijke belangen” brengt dit ook tot uitdrukking. Zoals in het nader rapport bij de Wet versterking regie volkshuisvesting aangegeven zijn ook aan de wetsgeschiedenis van de Awb argumenten te ontlelen om uitdrukkelijk te kiezen voor beroep in één instantie. Dit is bijvoorbeeld geschied bij het omgevingsplan. Hierbij is één instantie gerechtvaardigd omdat de rechtmatigheid van het besluit de voorwaarde vormt voor de rechtmatigheid van daarop gebaseerde besluiten. Het omgevingsplan vormt bijvoorbeeld de juridische basis voor verlening van omgevingsvergunningen. Snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van een omgevingsplan voorkomt juridische complicaties bij vervolgbesluiten. Om die reden is voor het omgevingsplan gekozen voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Omdat de aangewezen projecten niet allemaal via een wijziging van het omgevingsplan ingepast zullen worden, maar in voorkomende gevallen – en naar verwachting vooral tijdens de transitiefase van het omgevingsplan - via een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, is een aanvullend argument dat voor soortgelijke projecten ook één instantie voor de hand ligt. Beroep in één instantie kan leiden tot een aanzienlijke versnelling omdat onherroepelijke besluiten eerder beschikbaar zijn en daarnaast is er eerder duidelijkheid voor belanghebbenden. Voorts zij verwezen naar de opmerkingen hierboven betreffende monitoring en evaluatie.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft aangegeven geen aanleiding te zien om over deze algemene maatregel van bestuur (naast de Raad voor de rechtspraak) te adviseren.

Koepels

Vanuit de koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen is geen formeel advies ontvangen. Zij hebben aangegeven achter het voorstel te staan en dat de verwachte gevolgen voor uitvoering beperkt zullen zijn.

Reacties internetconsultatie

Van 6 mei 2024 tot en met 8 juli 2024 is een ontwerp voor deze algemene maatregel van bestuur in internetconsultatie geweest. Er zijn 20 reacties (waarvan 16 openbaar) binnengekomen van (eerder betrokken) stakeholders, bedrijfsleven en particulieren. De verzamelde bijdragen hebben een breed scala aan inzichten en perspectieven opgeleverd, die cruciaal zijn voor het verfijnen van de voorgestelde wijziging. De reacties zijn ook gedeeld met het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, omdat een deel (meer) ziet op de wettelijke grondslag. Hieronder worden de belangrijkste thema's en zorgen uit de reacties belicht. Het doel is om transparantie te bieden in het besluitvormingsproces en duidelijk te maken op welke wijze de reacties hebben bijgedragen aan de definitieve formulering van de maatregel.

Het voorstel is over het algemeen positief ontvangen door partijen die hebben gereageerd. Er is brede steun voor de procedurele versnellingen die verbonden zijn aan deze algemene maatregel van bestuur, waarbij de zorgvuldigheid en kwaliteit van de besluitvorming gewaarborgd blijven. Wel zijn er een aantal adviezen om het voorstel te verbeteren, met betrekking tot het verlengen van de duur, de scope en de verwachte impact.

Een belangrijk deel van de reacties gaat over het verbreden van de reikwijdte van de aanwijzing, de grenswaarden van het aantal kilovolt tot het betrekken van andere kritieke infrastructuren zoals warmtenetten en waterstof. Deze projecten, zo wordt aangegeven, zijn ook van belang om beschikbare duurzame bronnen in de gebouwde omgeving beschikbaar te krijgen en zijn meestal

opgenomen in de provinciale MIEK's. Een enkele reactie gaat over drinkwater. Omdat dit buiten het beleidsveld van de energie-infrastructuur valt, is deze reactie doorgestuurd aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Er zijn ook enkele reacties in de internetconsultatie binnengekomen die hebben geleid tot herziening van de algemene maatregel van bestuur. Zo heeft Netbeheer Nederland bijvoorbeeld verzocht om uitbreiding van de reikwijdte van de aanwijzing, zodat ook elektriciteitsprojecten met een spanning van 21 kV of meer onder de aanwijzing komen te vallen. Dit verzoek is overgenomen, omdat deze projecten al waren voorzien maar geacht werden pas vanaf 25 kV in aanmerking te moeten komen. Er was overigens ook al rekening gehouden met deze projecten in het maximum aantal dat de regering met deze aanwijzing voor ogen had. De getallen zoals nader onderbouwd in paragrafen 2.4 en 5.3 zijn derhalve ongewijzigd gebleven.

Verder hebben de gemeente Amsterdam en Netbeheer Nederland onder de aandacht gebracht dat de aangewezen besluiten niet lijken aan te sluiten op de bedoeling van de aanwijzing en dat daarmee een essentieel deelbesluit ontbreekt dat zich niet over de band van afdeling 3.5 Awb laat mee coördineren met de andere aangewezen besluiten. Dit heeft geleid tot een herziening van het eerste lid. Hoewel de regering met de aanwijzing ook het besluit voor ogen had waarmee werd toegestaan dat de locatie gebruikt mag worden in strijd met het omgevingsplan, stond dit besluit nog niet expliciet opgenomen in de aanwijzing. Dit is wel nodig, omdat deze stap in tijd vooruit gaat op de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit. Daarnaast heeft voortschrijdend inzicht ertoe geleid dat niet langer de zogenaamde aanlegactiviteit wordt aangewezen, maar het gebruiken van een locatie voor het in stand houden van een werk, geen bouwwerk zijnde. Het is namelijk het gebruik van de locatie dat noodzakelijk is voor de ruimtelijke inpassing van het (ondergrondse) transmissie- of distributiesysteem.

Een aantal reacties gingen over de verhouding van deze algemene maatregel van bestuur met (p)MIEK en RED III. Hoofdstuk 3 en paragraaf 4.1 zijn hierom aangepast.

Tot slot pleit men voor de implementatie en monitoring van deze regeling en waar nodig aanpassingen om de beoogde versnelling te realiseren en impact te verhogen zonder de uitvoerbaarheid te compromitteren. De betreffende artikelleden hiervoor zijn opgenomen.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In artikel 22.23 van de Omgevingswet, zoals met de Wet versterking regie volkshuisvesting is ingevoegd in 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 Omgevingswet 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 Omgevingswet dat artikel 16.87a van de Omgevingswet 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 2026. Dit is afhankelijk van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting waarmee de wettelijke grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur in artikel 16.87a van de Omgevingswet in werking treedt en van de Energiewet waarnaar wordt verwezen in dit besluit.

B. Artikelsgewijze toelichting

Toelichting eerste lid

Eerste lid, aanhef en onderdelen a en b: de besluiten waarvoor de aanwijzing geldt

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.

In het eerste lid worden besluiten voor bepaalde categorieën elektriciteitsprojecten aangewezen waarvoor de versnelde beroepsprocedure van artikel 16.87a van de Omgevingswet gaat gelden. In de aanhef staat een afbakening van die categorieën projecten en in de onderdelen a en b de besluiten die worden aangewezen.

Voor een overzicht van de procedurele versnellingen die met deze aanwijzing worden beoogd, de afbakening van de categorieën projecten en een algemene bespreking van de aangewezen besluiten wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Hieronder volgt een bespreking van de besluiten die met deze algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en de redenen waarom voor deze besluiten is gekozen.

Besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan (onderdeel a)

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 dan wel om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Gedacht kan worden aan een hoogspanningsmast die hoger is dan de in de regels van het omgevingsplan toegestane hoogte voor bouwwerken.

Het laten wijzigen of vaststellen of later wijzigen van een omgevingsplan kent, ten opzichte van het aanvragen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, het voordeel dat het meer zekerheid biedt. De omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is immers een beschikking waarmee wordt toegestaan dat van het omgevingsplan kan worden afgeweken, terwijl met de wijziging van het omgevingsplan rechtstreeks de algemene regels worden aanpast voor de betreffende locatie of locaties. Om die reden zal, wanneer het tijdelijk deel van het omgevingsplan is omgezet in een nieuw omgevingsplan, meestal gekozen worden voor wijziging daarvan.⁶⁵

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit - algemeen (onderdeel b, onder 1)

Het algemene begrip 'omgevingsplanactiviteit' omvat zowel de zogenoemde binnenplanse als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In bijlage 1.1 bij de Omgevingswet zijn voor het algemene begrip omgevingsplanactiviteit en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit aparte begripsomschrijvingen opgenomen. Voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit is niet in een afzonderlijke begripsomschrijving voorzien, maar deze laat zich vanzelfsprekend destilleren uit de definitiebepaling van het algemene begrip omgevingsplanactiviteit.

Met deze algemene maatregel van bestuur wordt de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aangewezen waarbij de aanwijzing is toegespitst op een aantal specifiek benoemde omgevingsplanactiviteiten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De aanwijzing ziet op omgevingsplanactiviteiten bestaande uit:

- i. een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk ;
- ii. het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een activiteit als bedoeld onder i; of

⁶⁵ Tijdens de internetconsultatie gaven de netbeheerders aan tijdens de transitieperiode tot een definitief omgevingsplan, nog vaak te zullen kiezen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Zie ook paragrafen 2.3 en 5.3 onder *Verschuiving door gebruikmaking van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit*.

iii. het gebruiken van een locatie voor het in stand houden en gebruiken van een werk, geen bouwwerk zijnde.

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 specifieke omgevingsplanactiviteiten, 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 gaat gelden voor alle mogelijke omgevingsplanactiviteiten die los van elkaar worden aangevraagd. Zo wordt het bijvoorbeeld onwenselijk geacht dat de enkele omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een kapactiviteit als aparte procedure rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak terecht komt.⁶⁶ Voor de aanvrager kan dit een extra reden zijn om een dergelijke omgevingsvergunning gelijktijdig aan te vragen met één of meer omgevingsvergunningen die wel zijn aangewezen in de vorm van een meervoudige aanvraag of in voorkomend geval door gebruikmaking van de coördinatieregeling van titel 3.5 van de Awb.

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk (subonderdeel i)

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 en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk.⁶⁷ 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, dat groter is dan vergunningvrij kan worden gerealiseerd.

Bij de formulering van bovengenoemde omgevingsplanactiviteit is aansluiting gezocht bij de redactie van artikel 22.26 van de Bruidsschat omgevingsplan⁶⁸, dat met de invoering van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel is geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dat artikel bevat het verbod om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Het bouwen van een bouwwerk kan immers uit de aard der zaak niet los worden gezien van het vervolgens ook in stand houden en gebruiken van dat bouwwerk. Het (enkel) bouwen van een bouwwerk zou volkomen zinledig zijn. Zoals in de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet hierover staat opgenomen, ziet deze vergunningplicht uitsluitend op de combinatie van het bouwen, in stand houden en het gebruiken van het te bouwen bouwwerk en ontstaat er geen zelfstandige vergunningplicht voor latere gebruiksveranderingen in het betrokken bouwwerk.⁶⁹

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het gebruiken van een locatie voor het verrichten van een activiteit als bedoeld onder i (subonderdeel ii);

Hoewel de regering met de aanwijzing van een beperkt aantal besluiten stuurt op het zoveel mogelijk gelijktijdig of gecoördineerd aanvragen van de benodigde omgevingsvergunningen, is dit niet in alle gevallen haalbaar. In veel gevallen zal een initiatiefnemer wanneer zijn voorgenomen bouwactiviteit niet past in het omgevingsplan eerst zekerheid willen hebben dat hij het voorgenomen initiatief als zodanig op de betreffende locatie in ontwikkeling mag brengen. In die situatie kan hij, net zoals dat onder het oude recht het geval was, een wat onder dat oude recht ook wel 'planologisch basisbesluit' werd genoemd (omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo) aanvragen, te weten: een omgevingsvergunning die er enkel toe strekt de later nog nader uit te werken bouwactiviteit die in strijd is met het omgevingsplan op de betreffende locatie mogelijk te maken. In een later stadium

⁶⁶ Ook wel de kapvergunning genoemd.

⁶⁷ Deze omgevingsvergunning ziet op de bouwactiviteit in ruimtelijke zin en moet onderscheiden worden van de zogenaamde 'technische' bouwactiviteit, die hieronder apart zal worden besproken.

⁶⁸ Artikel 22.26 Binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.

⁶⁹ Stb. 2020, 400, blz. 1026-1027.

kan dan de omgevingsvergunning worden aangevraagd voor de omgevingsplanactiviteit bestaande uit het feitelijk verrichten van de (nader uitgewerkte) bouwactiviteit. Deze systematiek van gefaseerde vergunningaanvraag c.q.-verlening behoort, afhankelijk van de concrete inhoud van het betreffende omgevingsplan, onder de Omgevingswet nog steeds tot de mogelijkheden. Omdat voor de praktijk het van groot belang is om juist over de houdbaarheid in rechte van een dergelijk 'basisbesluit' zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen, is dit besluit als afzonderlijke subcategorie toegevoegd aan de aanwijzing.

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het gebruiken van een locatie voor het in stand houden en gebruiken van een werk, geen bouwwerk zijnde (subonderdeel iii).;

Voor de aanleg, de uitbreiding, het onderhoud of de aanpassing van een transmissie- en distributiesysteem kunnen ook omgevingsplanactiviteiten aan de orde zijn die zien op de ruimtelijke inpassing van een werk, geen bouwwerk zijnde, zoals, afhankelijk van de uitvoering in het concrete geval, bepaalde kabels en leidingen. Voor zover deze in een omgevingsplan als relevant voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zijn aangemerkt, kan het zich voordoen dat het omgevingsplan het gebruiken van een locatie voor het in stand houden en gebruiken van het betreffende werk, geen bouwwerk zijnde, afhankelijk stelt van een omgevingsvergunning of zelfs in het geheel niet toelaat. De in dit onderdeel aangewezen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit ziet op dergelijke situaties.

Als het gaat om de uitvoering van het betreffende werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden in de grond, ook wel 'aanlegactiviteit' genoemd, kan het ook zijn dat het omgevingsplan een vergunningvereiste bevat, dit met het oog op de bescherming van de aan de locatie toegedeelde functie. De omgevingsvergunning voor dergelijke activiteiten is niet afzonderlijk aangewezen als besluit in het nieuwe artikel 10.26g van het Omgevingsbesluit nu het daarbij niet gaat om een besluit dat noodzakelijk is voor de ruimtelijke inpassing van een transmissie- of distributiesysteem. Het in subonderdeel iii aangewezen besluit is dat wel.

Omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit

Voor het realiseren van een bouwwerk is naast de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk 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 is verboden 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 en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk die ziet op de 'ruimtelijke aspecten'.

Toelichting tweede, derde lid en vierde lid: monitoring en evaluatie van de aanwijzing

Bij het aanwijzen van besluiten voor categorieën moet ook worden bepaald hoe de monitoring en evaluatie van de aanwijzing worden uitgevoerd. Dit volgt uit artikel 16.87a, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Bij de aanwijzing van woningbouwprojecten is hieraan invulling gegeven door te bepalen dat de Minister van Klimaat en Groene Groei belast is met de uitvoering van de monitoring. In het kader van de monitoring moeten in ieder geval gegevens worden verzameld over het aantal beroepen dat aanhangig is gemaakt bij de Afdeling bestuursrechtspraak en wat daarvan de gemiddelde doorlooptijd is. Voor het verzamelen van gegevens zal informatie worden opgevraagd bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Aan de hand van die gegevens kan worden gemonitord of de daadwerkelijke toename van het aantal beroepen in lijn is met de verwachte gevolgen van de aanwijzing. Ten behoeve van het jaarverslag houdt de Afdeling bestuursrechtspraak voor de verschillende kamers, waaronder ook de Omgevingskamer, in

algemene zin de in- en uitstroom van het aantal zaken bij. Ook de gemiddelde doorlooptijd daarvan wordt bijgehouden. Deze algemene gegevens worden meegenomen bij de monitoring en evaluatie van de aanwijzing. De monitoring zal een kwantitatief karakter hebben. Jaarlijks zal een verslag van de resultaten van de monitoring aan beide kamers der Staten-Generaal worden toegestuurd.

Voorts is bepaald dat richting het einde van de aanwijzing, maar uiterlijk drie maanden daarvoor, een verslag van de evaluatie van de aanwijzing aan beide kamers der Staten-Generaal moet worden toegestuurd. In de evaluatie zal op basis van de via de monitoring verzamelde gegevens worden ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten daarvan. Ook moet in het evaluatieverslag een standpunt worden ingenomen over het al dan niet – eenmalig - verlengen van de aanwijzing. Als bijvoorbeeld uit de evaluatie blijkt dat de aanwijzing tot een versnelling van beroepsprocedures over woningbouwprojecten heeft geleid en er nog steeds de noodzaak is om de procedurele versnellingen van toepassing te laten zijn op de aangewezen besluiten, dan kan worden besloten om de aanwijzing voor ten hoogste vijf jaar te verlengen. De evaluatie kan als onderbouwing van een eventuele verlenging dienen. Ook als uit de evaluatie blijkt dat aanwijzing niet het beoogde versnellende effect heeft gehad, grotere gevolgen heeft dan verwacht voor de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak of er geen noodzaak meer is tot het toepassen van de procedurele versnellingen op de aangewezen besluiten, kan in het evaluatieverslag worden aangegeven dat de aanwijzing niet wordt verlengd.

Toelichting vijfde 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 omgevingsvergunning voor een 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 wordt ondertekend mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
Sophie Hermans