



Urban Matters,
People Matter

Verkenning Wetgevingsmogelijkheden aanpassingen procedures energie- en grondstoffeninfrastructuur

Wetgeving voor versnelling van procedures voor projecten voor de energie- en grondstoffeninfrastructuur.

Verkenning Wetgevingsmogelijkheden aanpassingen procedures energie- en grondstoffeninfrastructuur

Wetgeving voor versnelling van procedures voor projecten voor de energie- en grondstoffeninfrastructuur.

Erik Visser en Michelle Weijland

28 november 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Vraagstelling	4
1.2 Context vraagstuk	5
1.3 Opbouw en verantwoording rapportage	6
2. Aanleiding	7
3. Betrokkenen	12
4. Probleem	14
4.1 Inleiding	14
4.2 Probleemdefinitie ruimtelijke inpassing	15
4.2.1 Algemene probleemomschrijving	15
4.2.2 Probleemomschrijving voorbereidingsprocedure	15
4.2.3 Probleemomschrijving geschilbeslechting (bezwaar en beroep)	18
5. Doel	20
6. Overheidsinterventie	21
6.1 Algemeen	21
6.2 Type overheidsinterventie	21
6.2.1 Wettelijke en niet-wettelijke versnellingsopties	21
6.2.2 Reguliere wetgevingsmogelijkheden	22
6.2.3 Spoed-, nood- of experimenteerwetgeving	22
7. Versnellingsopties	23
7.1 Inleiding	23
7.2 Wettelijke versnellingsopties	23
7.2.1 Voorbereidingsprocedure	23
7.2.2 Bezwaar- en beroepsprocedures	25
7.2.3 Procesgerichte of binnenwettelijke versnellingsopties	26
7.3 Aspecten t.b.v. besluitvorming versnellingsopties	27
7.3.1 Doeltreffendheid (effectiviteit)	27
7.3.2 Doelmatigheid (efficiëntie)	29
7.3.3 Rechtmatigheid	30
7.3.4 Gevolgen	30
7.4 Overzicht wettelijke versnellingsopties	31

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling

In dit rapport verkennen wij of aangepaste of nieuwe wetgeving significant kan bijdragen aan een snellere besluitvorming over de aanleg van energie- en grondstoffeninfrastructuur in Nederland. De wens voor versnelling komt voort uit het coalitieakkoord (2021) en moet worden gezien in het licht van de energietransitie, het behalen van de klimaatdoelen uit het Klimaatakkoord (2019) en de internationale afspraken van Parijs (2015). De infrastructuur moet met name (zware) industrie van duurzaam opgewekte energie kunnen voorzien, zodat zij in staat zijn hun bijdrage te leveren aan het behalen van deze klimaatdoelen.

Concreet is de vraag of een wijziging van wettelijke procedures – in het ruimtelijke spoor – een significante bijdrage kan leveren aan de versnelling van ruimtelijke procedures voor projecten voor energie- en grondstoffeninfrastructuur. Deze vraag gaat in ieder geval over de projecten die in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat zijn opgenomen teneinde tot een snellere uitvoering te komen.

De zinsnede ‘een significante bijdrage kan leveren aan de versnelling’ kent in dit kader de volgende dimensies:

- Kortere procedurestappen of schrappen procedurestappen die weinig meerwaarde opleveren.
- Voorkomen vertragingen door het schrappen van bepaalde procedurestappen.
- Faciliteren snellere maar zorgvuldige besluitvorming.

Het woord ‘significante’ in die zinsnede gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van wettelijke maatregelen voor versnelling ten opzichte van maatregelen voor versnelling die reeds uitvoerbaar zijn binnen de kaders van huidige wet- en regelgeving.

Voor de beantwoording van deze vraag heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat ons gevraagd een rapportage op te leveren waarin aan de hand van de zogenoemde IAK-vragen wordt verkend wat de welke versnellingsopties er zijn. Dit zijn vragen die voortvloeien uit het integraal afwegingskader¹ dat is vastgesteld door het kabinet.

"Het Integraal Afwegingskader bevat zeven kernvragen die een beleidsmaker moet beantwoorden om te laten zien dat het voorgenomen beleid noodzakelijk, effectief, uitvoerbaar, handhaafbaar, naleefbaar en doelmatig is. De beantwoording van die vragen moet er o.a. toe leiden dat er een juiste keuze wordt gemaakt ten aanzien van het te gebruiken beleidsinstrument." (Bron: <https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/atr-werkwijze/>).

De uiteindelijke ontwerpwetgeving wordt door de Adviescommissie Regeldruk (ATR) getoetst. Eén van de onderdelen van het toetsingskader van de ATR is de vraag over nut en noodzaak van wetgeving: “is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument”?

¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>. Het gaat in deze rapportage nog niet om een echt IAK. Dat is pas aan de orde als ervoor wordt gekozen om voor bepaalde opties een wetgevingstraject te beginnen.

1.2 Context vraagstuk

De ruimtelijke procedures voor de aanleg van de energie- en grondstoffeninfrastructuur zijn een onderdeel van het gehele proces om te komen tot de realisatie van de energie- en grondstoffeninfrastructuur. Figuur 1 laat het gehele proces van een grondstoffen- of energie-infrastructuurproject zien, van de eerste verkenning tot de ingebruikname ervan. De formele (ruimtelijke) besluitvormingsprocedure is een belangrijke schakel in dit gehele proces.

De behoefte aan nieuwe energie- en grondstoffeninfrastructuur wordt (mede) ingegeven voor het behalen van de klimaatdoelen in 2030 door de industrie. De infrastructuur moet tijdig gereed zijn om die klimaatdoelen te behalen. Zowel binnen het bedrijfsleven als de overheid bestaan er zorgen of dit zonder extra maatregelen gaat lukken (zie verder paragraaf 2.1).



Figuur 1. Fasen van een MIEK-proces voor grondstoffen- en energie-infrastructuur-

Mogelijke versnellingen worden gezocht in alle schakels van het proces.² Daarvoor is lang niet altijd aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Deze ‘binnenwettelijke’ versnellingsopties vallen buiten de scope van deze verkenning. De versnellingsmogelijkheden die met aanpassing van wet- en regelgeving mogelijk zijn, moeten wel in het licht van de versnellingsmogelijkheden die binnen de huidige wet- en regelgeving passen worden beschouwd (de Omgevingswet, die nog in werking moet treden, wordt hier als ‘bestaande’ wetgeving beschouwd).³ Dat is vooral van belang omdat naar verwachting die binnenwettelijke mogelijkheden veel meer versnelling opleveren dan de wettelijke. Dat gegeven is van invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid, waaronder proportionaliteit, van eventuele wetgevingsopties. De overige (binnenwettelijke) versnellingsmaatregelen vormen in die zin een referentie voor wettelijke opties. De onderbouwing van een eventueel wetgevingsproces moet in dit licht worden gezien. Daar zal bij de toetsing van een eventueel wetsvoorstel – door onder meer de ATR en de Raad van State – op worden gelet.

² Het MIEK-proces geldt niet voor alle projecten die onder de scope van deze verkenning vallen. Het MIEK-proces is daarbij in beginsel gedimensioneerd op de bevoegd gezag-rol.

³ Ervan uitgaande dat de Omgevingswet per 1 juli 2023 in werking treedt.

1.3 Opbouw en verantwoording rapportage

In onze rapportage richten wij ons vooral op de wettelijke procedurele versnellingsopties voor ruimtelijke inpassing van energie- en grondstoffeninfrastructuur aan de hand van de IAK-vragen. Met ruimtelijke inpassing bedoelen wij het ruimtelijk mogelijk maken van gewenste activiteiten – in dit kader de aanleg en verzwaring van de energie- en grondstoffeninfrastructuur en alle daarmee samenhangende (bouw)werken – door het toedelen van functies aan locaties en het stellen van andere regels die daarbij van belang zijn. Hierbij is de relatie met uitvoeringsbesluiten en dus het bredere omgevingsrechtelijke spoor wel van belang.

Deze rapportage zelf is geen IAK maar levert bouwstenen voor besluitvorming over nut en noodzaak van eventuele nieuwe of aanvullende wetgeving. Mochten één of meer versnellingsopties die met wetgeving gerealiseerd kunnen worden kansrijk blijken, dan is voor dat wetgevingsproces een volwaardig IAK op z'n plaats. Samen met andere informatie over de probleemomschrijving en versnellingsopties – die momenteel geïnventariseerd worden door EZK – kan mede aan de hand van deze rapportage besluitvorming over nut en noodzaak voor nieuw beleid en/of wetgeving plaatsvinden. Daarna volgt dan – afhankelijk van de keuze – een gericht IAK. Gelet op dit proces is in deze rapportage geen algehele conclusie opgenomen over kansrijke wettelijke versnellingsopties.

De rapportage is gebaseerd op informatie die wij van de opdrachtgever hebben ontvangen. De ontvangen informatie hebben we beoordeeld op relevantie, samengevat en gestructureerd. Het gaat om deels achtergrondinformatie over het MIEK-programma zoals opgenomen in kamerbrieven, en deels verdiepende stukken over versnellingsopties. Deze informatie was de basis voor het beantwoorden van de IAK-vragen over de probleemomschrijving (IAK-vraag 3), de maatregelen (IAK-vraag 6; versnellingsopties) en de gevolgen daarvan (IAK-vraag 7). Wij hebben de informatie niet op juistheid beoordeeld en deze rapportage bevat – tenzij anders aangegeven – geen conclusies of meningen van ons. De verkenning in deze rapportage is afgesloten op 11 november 2022.



2. Aanleiding

Geef aan wat de aanleiding is om met het beleids- of wetgevingsvoorstel te starten. Door de aanleiding van het maatschappelijke probleem los te beschouwen van het maatschappelijke probleem zelf, creëer je ruimte om verschillende oplossingsrichtingen te verkennen en heb je in beeld wat de kaders zijn waarbinnen je je beleid ontwikkelt.⁴

De wens tot versnelling van de aanleg van nieuwe grootschalige energie- en grondstoffeninfrastructuur staat al enige tijd op de politieke agenda. Hieronder zijn de belangrijkste ontwikkelingen op dit vlak genoemd.

Internationale klimaat- en energieafspraken

Nederland heeft zich er internationaal aan gecommitteerd om in de periode tot 2050 de transitie naar een klimaatneutrale samenleving en economie te maken. Hiervoor zijn de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs (2015) van groot belang:

- de opwarming van de aarde beperken tot maximaal 2,0° Celsius (en te streven naar maximaal 1,5° Celsius);
- zo snel mogelijke stijging van de uitstoot van broeikasgassen beperken;
- en voor 2050 evenwicht creëren tussen de broeikasgasuitstoot en het absorptievermogen van de natuur.

Naast het Klimaatakkoord van Parijs zijn ook de doelen die binnen de Europese Unie zijn afgesproken van belang, zoals het “*Clean Energy Package*” (mei 2019) en het “*Fit for 55*”-pakket (juli 2021).⁵ In de loop van de afgelopen jaren zijn deze doelen steeds verder aangescherpt in de richting van 2050.

Klimaatakkoord juni 2019⁶

In juni 2019 is het Nederlandse Klimaatakkoord Industrie gepubliceerd met als het centrale doel om de nationale broeikasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990. Het Klimaatakkoord stelt dat “de transitie van de industrie niet mag stuklopen op een gebrek aan infrastructuur”.⁷ De industrie levert in Nederland in potentie de grootste bijdrage aan het behalen van de nationale klimaatdoelstellingen en de industrie heeft zich onder voorwaarden gecommitteerd: “De Nederlandse industrie moet en wil een belangrijk motorblok zijn in de omvorming naar een duurzame en circulaire economie”, aldus verwoord in een reactie op het klimaatakkoord.⁸ Ter uitvoering van het Klimaatakkoord is een bestuursakkoord gesloten tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden.

Klimaatwet, september 2019

Op 1 september 2019 is de Klimaatwet in werking getreden. Deze wet stelt vast met hoeveel procent ons land de CO₂-uitstoot moet terugdringen.

⁴ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/1-wat-de-aanleiding>.

⁵ Memorie van Toelichting wetsvoorstel Energiewet RvS-versie.

⁶ Klimaatakkoord, 2019.

⁷ Adviesrapport Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie, mei 2020.

⁸ Kamerbrief met kabinetsreactie op advies van Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie, april 2020.

De Klimaatwet moet burgers en bedrijven zekerheid geven over de klimaatdoelen:

- 49% minder CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990.
- 95% minder CO₂-uitstoot in 2050 ten opzichte van 1990.

Voor het halen van dit doel te hebben de overheid, bedrijven en maatschappelijke organisatie een Klimaatakkoord gesloten. Er staan ook afspraken in die partijen onderling hebben gemaakt. Daarnaast moet de Nederlandse staat eind 2020 ten minste 25% minder broeikasgassen uitstoten ten opzichte van 1990. Dat heeft de rechter in 2015 bepaald in de klimaatzaak van Urgenda tegen de Nederlandse Staat.

Momenteel is een wijzigingsvoorstel voor de Klimaatwet in voorbereiding als gevolg van de hierboven genoemde Europese aanscherping van klimaatdoelen.

Taskforce netcongestie | Aanbiedingsbrief en adviesrapport 13 mei 2020

In het Klimaatakkoord is afgesproken om een Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI) in te stellen met de opdracht om de knelpunten binnen de energie- en grondstoffeninfrastructuur voor de verduurzaming van de industrie in kaart te brengen, en te komen met eventuele oplossingen. TIKI heeft in mei 2020 een advies uitgebracht waarin wordt gesteld dat zowel het lange termijndoel voor 2050 als de afspraken in het Klimaatakkoord voor 2030 passende infrastructuur vragen voor elektriciteit, waterstof, warmte, stroom en CO₂ om de transitie in de industrie mogelijk te maken.

De taskforce constateert dat coördinatie-falen en financieringsknelpunten de planning en aanleg van infrastructuur voor de transitie van de industrie vertragen. Bij versnelling van projecten nemen de risico's mogelijk toe. De doelstellingen van het akkoord van Parijs en het Klimaatakkoord vragen om een snellere transitie. De taskforce adviseert daarom het proces van besluitvorming rond de energie- en grondstoffeninfrastructuur te versnellen door de regierol van het Rijk te versterken en toe te werken naar een Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK).

De taskforce zal voor het eind van 2022 een landelijk actieprogramma opstellen dat beoogt netcongestie te voorkomen, mede in het licht van de benodigde verzwaring van het elektriciteitsnet.

Kabinetsreactie TIKI-advies 16 oktober 2020 | Rijk pakt regierol⁹

Het kabinet heeft op 16 oktober 2020 een kabinetsreactie op het TIKI-advies aan de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet neemt het advies van de taskforce over om het coördinatie-falen te doorbreken met een MIEK. In het MIEK-kader maken partijen afspraken over de infrastructuur van nationaal belang voor de industrie. Het Nationaal Programma Duurzame Industrie (hierna: PIDI) ondersteunt dit proces.

Kamerbrief 26 november 2021 | MIEK¹⁰

Als Nederland de huidige industrie wil behouden en wil ondersteunen in de transitie naar een emissieloze toekomst, dan is de gevraagde infrastructuur daarvoor onmisbaar. Het MIEK 2021 omvat projecten van nationaal belang die voornamelijk voortkomen uit de Cluster energiestrategieën (hierna: CES-en) van de industrie. Deze CES-en bieden inzicht in de vraag en beschikbaarheid van infrastructuur voor het industriecluster.

⁹ Kamerbrief met kabinetsreactie op advies van Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI) van 16 oktober 2020.

¹⁰ Kamerstukken II 29826, nr. 132.

Om regie te voeren op de versnelling werkt het kabinet aan een aantal prioritaire en met elkaar samenhangende onderwerpen, zoals juridische borging, integrale ruimtelijke afweging, financiën en monitoring. Ten aanzien van de integrale ruimtelijke afweging verkent het kabinet hoe het Rijk met zorg voor draagvlak en integraliteit versnelling in de besluitvorming kan realiseren. Zo onderzoekt het Rijk welke bestuurslaag het meest doelmatig en efficiënt de coördinatie van de ruimtelijke inpassing en vergunningverlening op zich kan nemen. Daarbij biedt EZK waar functioneel de inzet van de Rijkcoördinatieregeling (hierna: RCR) aan.

Plan van Aanpak 20 mei 2021 | Nationaal Programma Infrastructuur Duurzame Industrie¹¹

De doelstelling van het PIDI is versnelling van besluitvorming rond planning en investeringen in energie- en grondstoffeninfrastructuur van nationaal belang, opdat deze voldoende voorwaarden biedt voor tijdige verduurzaming van de (basis)industrie in Nederland. PIDI richt zich op een gestructureerd proces dat vraag en aanbod sneller, beter en transparanter bij elkaar brengt en waar knelpunten (geïnitieerd) door PIDI voortvarend worden aangepakt. De basis voor PIDI zijn de CES-en.

Vanuit de regie van PIDI is een brede maatschappelijke vertegenwoordiging (planologen, omgevingsexperts, projectontwikkelaars, medeoverheden, netbeheerders en industrie) samen aan de slag om versnellingsopties te inventariseren, te toetsen op impact en toepasbaarheid. Ook worden kansrijke versnellingsopties onder regie van het PIDI uitgevoerd. Samen met de projectbetrokkenen onderzoekt het Ministerie van EZK deze versnellingsopties. Te denken valt aan gezamenlijk projectmanagement met strakke deadlines en aan een expertpool ter ondersteuning van de ruimtelijke inpassingsprocedures. Ook kan gedacht worden aan het van toepassing verklaren van de RCR-procedure of verbreding van het MIEK.

Ook wordt op dit moment verkend of een convenant de programmering en prioritering van MIEK-projecten kan ondersteunen en of een wettelijke kader nodig is om het MIEK-proces wettelijk te borgen (in of onder de Energiewet). Dat kan een bijdrage leveren aan de slagvaardigheid van het MIEK-proces en biedt betrokken partijen meer zekerheid over de uitvoering.

Coalitieakkoord 15 december 2021¹²

Om de doelen van het Klimaatakkoord te bereiken zijn kleine en grote aanpassingen in de energie- en grondstoffeninfrastructuur noodzakelijk. De klimaattransitie vraagt om uitbreiding van bestaande en aanleg van nieuwe infrastructuren, die sneller beschikbaar moeten komen dan gebruikelijk.⁶ Daarom is in het coalitieakkoord de volgende bepaling opgenomen:

“De procedures voor de realisatie van nieuwe grootschalige energie-infrastructurele projecten die van nationaal belang zijn, gaan te traag. We brengen daarin versnelling aan door een aanpak zoals in de Crisis- en Herstelwet (Chw).”

Met deze aanpak is beoogd om de energie- en grondstoffeninfrastructuur voor met name (zware) industrie tijdig van duurzaam opgewekte energie te kunnen voorzien, zodat zij hun bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de hierboven beschreven klimaatdoelen. Ondanks de investeringen van netbeheerders en private partijen, moeten er extra stappen worden gezet gegeven de grootte van de opgave en de lange realisatietermijnen oplopend tot 10 jaar.⁷ Een versnelde aanleg van de energie- en grondstoffeninfrastructuur is essentieel en urgent.⁸

¹¹ Programma Infrastructuur Duurzame Industrie – Plan van Aanpak, 20 mei 2021.

¹² ‘Omzien naar elkaar, vooruitzien naar de toekomst’, Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.

Kamerbrief mei 2022 regie inrichting leefomgeving | Programma NOVEX¹³

Het programma omvat landelijke regie via provinciale ruimtelijke arrangementen en een gebiedsgerichte aanpak in 16 zogenoemde NOVEX-gebieden. Dit zijn gebieden waar de nationale opgaven dusdanig stapelen dat langdurige betrokkenheid vanuit het Rijk wenselijk is. Hier werken Rijk en medeoverheden gezamenlijk aan een ruimtelijk ontwikkelperspectief voor complexe opgaven, waaronder nagenoeg alle industriële clusters. MIEK-projecten worden zo goed mogelijk in zowel de provinciale ruimtelijke arrangementen als in de NOVEX-gebieden meegenomen.

Motie Erkens/Bouke juni 2022

Mede als gevolg van de motie Erkens/Bouke wordt gezamenlijk door IenW, BZK en EZK verkend of, en zo ja, hoe omgevingsvergunningen van bedrijven die nodig zijn voor de omschakeling naar duurzame technologieën en grondstoffen versneld kunnen worden verleend.¹⁴

Kamerbrief 30 juni 2022 | Voortgang ontwikkelingen MIEK en RCR.¹⁵

In deze kamerbrief wordt de voortgang van MIEK-projecten geschetst. De versnellingsopties en voortgang van projecten worden beïnvloed door de context waarin die projecten worden uitgevoerd. Hierbinnen zijn er knelpunten te benoemen die een risico vormen voor de snelheid van projecten. Gedacht kan worden aan stikstof, uitvoeringscapaciteit en ruimtegebruik. Voor de realisatie van de energie- en grondstoffeninfrastructuur is de schaarse ruimte (fysiek en milieu) één van de belangrijke knelpunten. Het kabinet spant zich maximaal in om de betreffende knelpunten te ondervangen. Daarnaast werkt het Rijk aan de langere termijn (ruimtelijke) planning van het energiesysteem via het Programma Energiehoofdstructuur (PES) en Nationaal Plan Energiesysteem (NPE).

In diverse debatten in de Tweede Kamer is de noodzaak van de energietransitie en het urgente karakter ervan diverse malen aan de orde geweest. Daarbij is aangegeven dat ook de grondstoffeninfrastructuur en daarmee het transport van waterstof via buisleidingen van nationaal belang is en randvoorwaardelijk voor de verduurzaming van de industrie.¹⁶

Kamerbrief juli 2022 | Strategisch en groen industriebeleid

Het kabinet zet in op een actief en strategisch industriebeleid door te investeren in innovatie en onderzoek en het maken van maatwerkafspraken met de 20 grootste industriële vervuilers. Dit behelst onder meer een extra stap om nieuwe duurzame technologieën vorm te geven die leiden tot minder CO₂-uitstoot.

REPowerEU

Op 18 mei jl. heeft de Commissie het REPowerEU-pakket gepubliceerd. Dit pakket bevat voorstellen tot ophoging van de overkoepelende EU-doelen voor de RED (richtlijn hernieuwbare energie – van 40 naar 45%) en EED richtlijn energie-efficiëntie -van 9 naar 13%) en tot het versnellen van vergunningverleningsprocedures voor hernieuwbare energie. Daarmee is beoogd om de aanleg van duurzame energieprojecten te versnellen. Dit betreft met name de procedures voor de totstandkoming van besluiten voor duurzame energieprojecten. Volgens de voorstellen hoeft voor bepaalde milieu-ongevoelige gebieden geen projectMER uitgevoerd te

¹³ Kamerstukken II, 34 682, nr. 92.

¹⁴ Motie Erkens/Boucke van 2 juni 2022, Kamerstukken II, 29 826 , nr. 137.

¹⁵ Kamerstukken II, 29 826, nr. 146.

¹⁶ De deelprojecten die samen het landelijk transportnet zullen vormen, zijn al eerder op de integrale projectenlijst van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat geplaatst, als projecten van nationaal belang die nodig zijn om tijdig de verduurzaming van onze industrie te kunnen realiseren (*Kamerstukken II* 29826, nr. 132). Voor de ondergrondse opslag van stoffen, waaronder waterstof, is in de Mijnbouwwet (artikel 141a, lid 1, sub b) de RCR-bevoegdheid al geregeld. Deze wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. Zie Kamerstukken I, 29 023, nr. R.

worden als op planniveau uit de planMER en uit een nadere screening is gebleken dat het niet zeer waarschijnlijk is dat zich aanzienlijke onvoorziene negatieve effecten voor het milieu zullen voordoen. De voorstellen zijn nog in ontwikkeling. De consequenties en mogelijkheden voor de Nederlandse praktijk worden nog bepaald.

Ontwikkeling wet- en regelgeving

Naast de hierboven beschreven ontwikkelingen zijn er ook nog ontwikkelingen gaande rondom wet- en regelgeving die raakvlakken hebben met de aanleg van energie-infrastructuurprojecten. Gedacht kan hier worden aan de ontwikkeling van wet- en regelgeving op het gebied van elektriciteit, gas en warmte. Hieronder zijn enkele voorbeelden opgenomen:

- De nieuwe Energiewet is voor advies aan de Raad van State gestuurd. Deze wet vervangt de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 en biedt een toekomstbestendig wetgevingskader voor de veranderende elektriciteits- en gasmarkt en energiesysteem.
- De Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) wordt naar verwachting dit najaar aan de Raad van State gestuurd voor advies. Het doel van de Wet collectieve warmtevoorziening is om het draagvlak voor het product warmte, het vertrouwen in de markt en de bereidheid om te investeren in duurzame collectieve warmte, te vergroten.
- Er is een wetstraject gestart om de toegang tot de bestuursrechter in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Aarhus (hierna: verdrag) mede als gevolg van het Varkens in nood-arrest van het Europese hof van Justitie. In dit verband wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om de kring van inspraakgerechtigden terug te brengen tot wat minimaal is vereist door het verdrag; te weten het betrokken publiek. De indicatie voor inwerkingtreding van deze wet is in 2024.
- Met de inwerkingtreding per 1 januari 2023 van de Wet modernisering bestuurlijk verkeer wordt het mogelijk om bezwaarschriften en nadere stukken ook digitaal in te zenden, waarmee deze sneller verwerkt kunnen worden.
- De inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld naar 1 juli 2023.
- 2 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) een tussenuitspraak gedaan waardoor de bouwvrijstelling stikstof van tafel is.¹⁷

Beleidsontwikkelingen

Naast de hierboven beschreven ontwikkeling is er ook een (door)ontwikkeling van beleidskaders voor de energietransitie. Hierbij kan gedacht worden aan de Energiehoofdstructuur en de ontwikkeling van strategisch en groen industriebeleid.

¹⁷ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 2 november 2022, 202107079/1/R4, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

3. Betrokkenen

Bij het maken en/of uitvoeren van beleid, heb je in alle fasen van het proces anderen nodig. Bijvoorbeeld om kennis te verzamelen, steun te verwerven of activiteiten te verrichten. Om het beleidsproces goed te kunnen regisseren is het van belang om zo vroeg mogelijk het speelveld in kaart te brengen.¹⁸

Hieronder worden de belangrijkste betrokkenen weergegeven.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Het Ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het beleid voor klimaat en energie en streeft naar het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord. EZK is primair verantwoordelijk voor de tijdige aanleg van nationale (MIEK-)projecten voor energie- en grondstoffeninfrastructuur. Daarnaast heeft EZK de regierol op zich genomen en is hij bevoegd gezag voor de Rijkscoördinatieregeling t.b.v. de energie- en grondstoffeninfrastructuur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De stelselverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet is belegd bij het Ministerie van BZK. Dat betekent dat aanpassing van wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke inpassing met hen afgestemd moet worden in relatie tot de beleidsuitgangspunten van de Omgevingswet. Daarnaast is BZK verantwoordelijk voor de versnelde aanpak van de Woningbouwopgave. Ook in dit kader wordt gekeken naar wettelijke versnellingsopties voor procedures.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het Ministerie van JenV heeft de stelselverantwoordelijkheid voor de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het gaat hierbij met name om mogelijke aanpassingen in de Awb voor bezwaar- en beroepsprocedures onder meer in relatie tot het belang van rechtsbescherming en de toegang tot het recht en de gevolgen voor de rechtspraak.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van IenW is betrokken in verband met de verantwoordelijkheid voor de omgevingsvergunningen voor bedrijven ('binnen de poort'). Het afgeven van omgevingsvergunningen 'binnen de poort' hangt samen met de besluitvorming over aanleg van energie- en grondstoffeninfrastructuur. Zo is een tijdige omgevingsvergunning van belang voor het daadwerkelijk kunnen gebruiken van de nieuwe energie- en grondstoffeninfrastructuur. Een tijdige omgevingsvergunning is derhalve een voorwaarde voor het kunnen halen van de klimaatdoelen voor de industrie.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën is aandeelhouder van de landelijke netbeheerder TenneT en ziet toe op een efficiënte bedrijfsvoering van die bedrijven. Daarnaast houdt het Ministerie de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid in de gaten.

¹⁸ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/2-wie-zijn-betrokken>

Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO)

VNG en IPO vertegenwoordigen de decentrale overheden bij afspraken met het Rijk. Het Rijk werkt intensief samen met medeoverheden.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is het realiseren van een effectief samenspel tussen het nationale niveau en de regionale aanpak. Dit gaat niet alleen over de ruimtelijke inpassing van nationale energie- en grondstoffeninfrastructuur, maar ook over de inpassing van regionale energie- en grondstoffeninfrastructuur in relatie tot de Regionale Energiestrategieën (RES) en de andere grote maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave en mobiliteitsopgave. Ook spelen economische belangen van regio's een rol bij de besluitvorming.

Netbeheerders

Netbeheerders – waaronder TenneT, Gasunie en regionale netbeheerders – beheren het huidige energienetwerk én (mede) ontwerpen, bouwen en beheren het integraal energiesysteem van de toekomst, waarbij niet alleen vitale infrastructuur, maar ook energiedata een deel zijn van dat systeem. Netbeheerders behartigen het publieke belang van een betrouwbaar, betaalbaar, veilig, toegankelijk en integraal energiesysteem, waarbij de systeemgebruikers (klanten en markten) en het goed functioneren van de energiemarkt centraal staan.¹⁹ TenneT en Gasunie zijn ook partners bij PIDI. De netbeheerders worden vertegenwoordigd door Netbeheer Nederland.

Energiesector

De energiesector (producenten, verhandelaars, netbeheerders) focust op een goedwerkende energiemarkt, waarin partijen prikkels krijgen om te verduurzamen. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de energiesector.

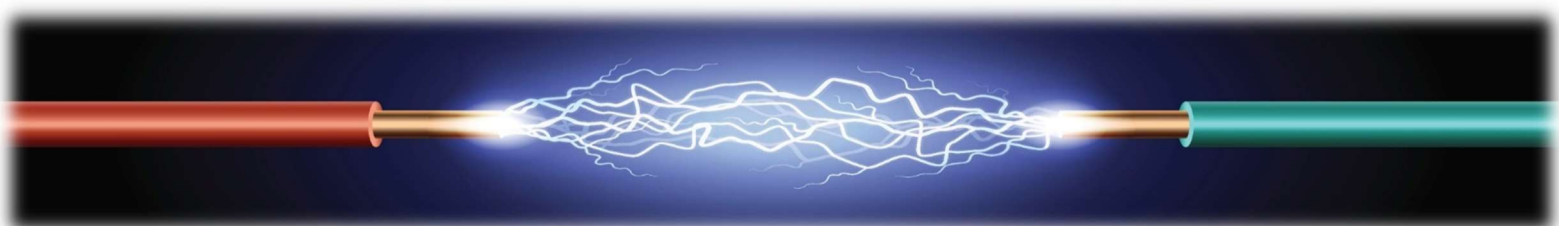
Industrie

De industrie is afhankelijk van energie en grondstoffen voor het maken van de producten die in Nederland en daarbuiten nodig zijn. Het niet versnellen van de besluitvorming over energie- en grondstoffeninfrastructuur geeft risico's voor het verduurzamen van de industrie in Nederland, al is dat niet het enige risico. De industrie wordt vertegenwoordigd door VNO-NCW en MKB Nederland en binnen PIDI ook specifiek door de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW).

Omgeving

Omwonenden zijn belangrijk in de ruimtelijke besluitvorming voor het krijgen van draagvlak. Door de omgeving vroegtijdig te betrekken in een zorgvuldig en transparant proces is de kans op beter onderling begrip groter en ontstaat eerder inzicht in belangen en wensen van omwonenden. Dat kan leiden tot een snellere besluitvorming.

¹⁹ <https://www.netbeheernederland.nl/missie-en-visie>



4. Probleem

Een probleemdefinitie is een beschrijving van een huidige feitelijke situatie of situatie die binnenkort naar alle waarschijnlijkheid gaat ontstaan die negatief wordt gewaardeerd.²⁰

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is de aanleiding geschetst voor deze verkenning. Door internationale ontwikkelingen, veranderingen in energieprijzen en netcongestie is de energietransitie nog urgenter geworden. Die urgentie wordt versterkt door de noodzaak voor het behalen van de klimaatdoelen in 2030 door de industrie. Daarom is het noodzakelijk dat de besluitvorming over investeringsbeslissingen en ruimtelijke inpassing voornieuwe, grootschalige energie-infrastructuurprojecten wordt versneld. Ingebruikname voor 2030 van de infrastructuur is daarbij het uitgangspunt.

De besluitvorming over investeringen wordt in de praktijk de voorfase genoemd. Dat wil zeggen: de fase vanaf het moment dat een initiatief of project zich aandient en voordat de wettelijke fase start voor de ruimtelijke inpassing (bijvoorbeeld met een startbeslissing in het kader van een MER). De voorfase kent verschillende knelpunten. Vraag en aanbod komen moeilijk tot elkaar en partijen vragen vergaand commitment van anderen in de keten voordat men zelf in actie komt of kan komen. Gebrek aan zekerheid voor zowel de aanbieders van (duurzame) energie en energiedragers, als de bedrijven die duurzame energie(dragers) willen gaan gebruiken zorgt voor vertraging in besluitvorming.²¹

Daarnaast kan besluitvorming over de ruimtelijke inpassing – mede gelet op de ruimtedruk – een struikelpunt zijn in de uiteindelijke (tijdige) ontwikkeling van een project ten behoeve van energie- en grondstoffeninfrastructuur. Het maakt daarbij wel uit of het gaat om nieuwe infrastructuur, om verzwaring van bestaande infrastructuur of om onder- of bovengrondse energie- en grondstoffen infrastructuur.²²

Verder geldt dat de zwakste schakel het succes bepaalt van versnelling. Daarom volstaat het niet om alleen de besluitvorming over investeringen te versnellen, maar is het ook belangrijk om knelpunten weg te nemen in de besluitvorming over ruimtelijke inpassing en geschilbeslechting. De problematiek binnen de ruimtelijke besluitvorming staat in dit hoofdstuk centraal.

²⁰ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/3-wat-het-probleem>

²¹ Zie ook Plan van aanpak PIDI, pagina 4.

²² Ook de aard van het project speelt een belangrijke rol bij de vraag of wettelijke versnellingsopties bijdragen aan een snellere realisatie. Zo gaat het bij de Delta Corridor om overheidssturing van een voor de energietransitie wezenlijk project, maar waarbij de benodigde infrastructuur privaats eigendom is/wordt. In de praktijk blijkt dat met name het voeren van stevig projectmanagement en het slim in elkaar schuiven van fase 1 en 2 (zie figuur 1 in dit verkenningenrapport), hetgeen binnen bestaande en toekomstige wet- en regelgeving mogelijk is, de grootste versnelling tot stand brengt.

Versnellingsaanpak voorfase

Voor het versnellen van de voorfase staat de versnellingsaanpak van het MIEK centraal. De MIEK-procedure faciliteert het maken van afgewogen beslissingen voor de aanleg van de energie- en grondstoffeninfrastructuur ten behoeve van de verduurzaming van de industrie. In het MIEK komen de projectvoorstellen uit de CES-en die van nationale betekenis zijn. Opname in het MIEK betekent dat nut en noodzaak van het project niet meer ter discussie staat. Deze wijze van besluitvorming levert versnelling op omdat onzekerheid wordt weggenomen. Dit vraagt wel dat bestuurlijke afspraken juridisch worden doorvertaald zodat de afspraken tussen industrie, netbeheerders, energieproducenten en (decentrale) overheden bindend zijn. Daar werkt het PIDI ook aan.

De MIEK-aanpak gaat in principe niet over de ruimtelijke inpassing, maar over het programmeren en prioriteren van MIEK-projecten. Binnen het PIDI – dat de MIEK-aanpak uitvoert - is daar wel aandacht voor.

4.2 Probleemdefinitie ruimtelijke inpassing

Hieronder wordt eerst in algemene zin het probleem rondom ruimtelijke inpassing gedefinieerd zoals dat door stakeholders binnen en buiten de Rijksoverheid is geformuleerd op basis van *expert judgement*. Daarna wordt gefocust op de probleemomschrijving van de voorbereidingsprocedures en de procedures voor geschilbeslechting (bezwaar en beroep).

4.2.1 Algemene probleemomschrijving

Het tot stand brengen van projecten in het omgevingsrecht kost tijd. De benodigde tijd, van de start van de planvorming tot de start van de uitvoering van een project, wordt door allerlei factoren beïnvloed. De complexiteit van het project, de kwaliteit van de besluitvorming en de mate waarin een project steun of tegenstand ondervindt van direct betrokkenen en/of van de samenleving als geheel, zijn medebepalend voor de snelheid van de start van de uitvoering.

Daarnaast is een belangrijke factor de wijze waarop procedures van besluitvorming en geschilbeslechting zijn ingericht en in de praktijk verlopen. Hierbij speelt mee dat partijen onzeker zijn over hoe participatie onder de Omgevingswet moet worden toegepast. Ook is het van belang dat partijen soms niet op de hoogte zijn van de geldende regels waardoor strijdig handelen kan ontstaan. Maar ook is van belang dat wettelijke regels wel mogelijkheden bieden, maar partijen die mogelijkheden niet kennen en dus niet benutten. Een andere belangrijke factor die bijdraagt aan vertraging is de behoefte aan (nog meer) uitvoerig onderzoek terwijl de uitkomsten van die onderzoeken niet per definitie tot meer zekerheid leiden.

4.2.2 Probleemomschrijving voorbereidingsprocedure

De besluitvorming en uitvoering van projecten in het omgevingsrecht worden gekenmerkt door meerdere (tegenstrijdige) belangen. Zo is er bijna altijd sprake van belangen die pleiten voor het realiseren van een bepaald project en belangen die zich verzetten tegen het (op de voorziene wijze) uitvoeren van het project. Daarnaast kan sprake zijn van een spanning tussen de noodzaak van enerzijds snelle en anderzijds zorgvuldige besluitvorming. Het is van belang dat procedures snel doorlopen kunnen worden zonder dat dat ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

Vorbereidingsprocedure

In deze paragraaf wordt de problematiek beschreven in de voorbereidingsprocedure van besluiten voor de aanleg van energie- en grondstoffeninfrastructuurprojecten. De voorbereidingsprocedure is de procedure die gevolgd wordt om tot een besluit te komen. Indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) wordt gevolgd, valt hieronder ook het ontwerpbesluit. Indien een milieueffectrapportage doorlopen moet worden dan is dit onderdeel van de voorbereidingsprocedure. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het toepassen van een coördinatieregeling waarmee besluiten gezamenlijk worden voorbereid. Als het besluit eenmaal is genomen dan start de bezwaarprocedure, voor zover aan de orde, en de beroepsfase. Als er geen bezwaren of beroepen worden ingesteld binnen de termijn dan wordt het besluit onherroepelijk.

In de regel staat tegen besluiten voor de ruimtelijke inpassing van energie-infrastructuur enkel beroep in één instantie open en is bezwaar maken tegen die besluiten niet mogelijk.

Hieronder worden verschillende deelproblemen in de voorbereidingsprocedure besproken. Het gaat hierbij om:

- De project-specifieke aanwijzing voor de projectprocedure.
- Onderbouwing tracé en/of locatiekeuze op projectniveau met een planMER of een projectMER.
- Het gebrek aan ruimtelijke reserveringen.
- De verplichte verklaring van geen bedenkingen bij kleinere bouwwerken.
- Vergunningplicht energie-infrastructurele werken.
- Extra verplichtingen projectprocedure als gevolg van de Omgevingswet.

4.2.2.1 Projectprocedure/RCR

Niet alle noodzakelijke en urgente energie-infrastructuurprojecten vallen van rechtswege onder de Rijkscoördinatieregeling. Ook onder de Omgevingswet blijft dat zo. Hoewel onder de Omgevingswet geen apart besluit hoeft te worden genomen voor toepassing van de projectprocedure, zal wel in het projectbesluit gemotiveerd moeten worden waarom sprake is van een nationaal belang ter invulling van de subsidiariteitstoets. Dat kan leiden tot vertraging vanwege discussies die hiermee gemoeid zijn.

4.2.2.2 Milieueffectrapportage (m.e.r.)

Voor projecten ten behoeve van nieuwe, grootschalige energie- en grondstoffeninfrastructuur kost het tijd om een tracé- en/of locatiekeuze te onderbouwen met een planMER of een projectMER. Dat komt doordat het onderbouwen van de tracés en/of locaties discussies geeft in projecten. Belangrijk daarbij is dat die niet altijd op projectniveau opgelost kunnen worden. Daarbij speelt mee dat een strategisch overkoepelend kader of programma deels mist. Voor een aantal verkenningen wordt daar nu aan gewerkt (VAWOZ, PAWOZ),²³ maar dat geldt nog niet voor alle energie-infrastructuurprojecten die nodig zijn om de klimaatdoelen in 2030 voor de industrie te realiseren. Bovendien zal het nog wel even duren voordat een visie of programma is opgesteld, terwijl initiatieven en projecten zich nu al aandienen. Daarnaast is het onduidelijk of de keus voor een voorkeursalternatief voor een project al basis van een programma met planMER gemaakt kan worden omdat in de Omgevingswet (zie hieronder) is geregeld dat de omgeving alternatieven mag aandragen in de verkenningfase van een project.

²³ Verkenning aanlanding wind op zee (VAWOZ); Programma aansluiting wind op zee (PAWOZ).

4.2.2.3 Ruimtelijke reserveringen

Vanwege de (toenemende) ruimtedruk is er (te) weinig ruimte voor de noodzakelijke energie- en grondstoffeninfrastructuur. Het ruimtelijk inpassen van nieuwe energie- en grondstoffeninfrastructuur kost daardoor veel tijd in de voorbereidingsprocedure. Om dit probleem op individueel projectniveau weg te nemen is voor een aantal buisleidingen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) een ruimtelijke reservering opgenomen. Dat houdt in dat andere bestemmingen niet in strijd mogen zijn met die reservering.

Dit regime van ruimtelijke reserveringen is overgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) onder de Omgevingswet, waarin het Barro is geïntegreerd. Dat is onder andere gebeurd voor hoogspanningsverbindingen en buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Overheden moeten bij hun ruimtelijke besluitvorming (waaronder bestemmingsplannen, inpassingsplannen) met die ruimtelijke reserveringen rekening houden waardoor het probleem van meervoudige ruimteclaims kan worden voorkomen.

Nog niet voor alle (MIEK-)projecten is een ruimtelijke reservering opgenomen waardoor het risico bestaat dat decentrale overheden de beoogde tracés voor die projecten niet vrijhouden. Ook zijn niet alle gereserveerde tracés voldoende actueel gebleken.

4.2.2.4 Verklaring van geen bedenkingen

Als de Rijkscoördinatieregeling wordt toegepast dan wordt binnen dezelfde voorbereidingsprocedure zowel de ruimtelijke inpassing geregeld als ook de andere omgevingsrechtelijke besluiten, zonder omgevingsvergunningen en andere uitvoeringsbesluiten. Met toepassing van de RCR- of projectprocedure neemt de Rijksoverheid als het ware het bevoegd gezag van decentrale overheden over. In die gevallen hoeft de gemeenteraad dan ook geen Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) af te geven.

In sommige gevallen blijkt dat na afronding van de voorbereidingsprocedure toch nog enkele uitvoeringsbesluiten nodig zijn. Daarbij gaat het met name om besluiten voor kleinere bouwwerken, zoals transformatorstations, die niet in het inpassingsplan passen of – bij nader inzien – niet in het bestemmingsplan passen. Voor die gevallen geldt dat de gemeenteraad dan alsnog een Vvgb moet afgeven wat maanden in beslag kan nemen. Het gevolg hiervan is dat de aanleg stil komt te liggen. Ook onder de Omgevingswet wordt dit voortgezet waarbij de Vvgb is vervangen door het bindend advies van de gemeenteraad.

4.2.2.5 Vergunningplicht energie-infrastructurele werken

In de aanlegfase lopen initiatiefnemers en gemeenten er tegen aan dat voor kleinere werken met weinig impact op de leefomgeving toch nog vergunningen nodig zijn. Hierbij kan gedacht worden aan transformatorstations. Dit kan leiden tot vertraging van de ingebruikname van infrastructuur.

4.2.2.6 Extra verplichtingen projectprocedure Omgevingswet

In de Omgevingswet zijn de mogelijkheden voor snellere besluitvorming uit de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) geïntegreerd. Daarmee kan een zekere tijdswinst geboekt worden. Maar de inwerkingtreding van de Ow kan mogelijk ook voor vertraging zorgen bij de ruimtelijke inpassing over de aanleg van nieuwe, grootschalige energie- en grondstoffeninfrastructuur. Het gaat hierbij met name om een aantal zaken rondom de verkenning

van mogelijke oplossingen. Indien iemand een oplossing aandraagt voor een opgave, dan kan diegene daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Daarnaast moet het bevoegd gezag beslissen of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing genomen moeten worden. Dit zijn extra procedurele stappen ten opzichte van de huidige procedure wat vertragend kan werken.

Ook het verplichte participatietraject kan vertraging opleveren, waarbij overigens die verplichting zelf niet zo zeer als problematisch wordt ervaren. Het probleem zit met name in de onduidelijkheid over de wijze waarop participatie vormgegeven moet worden in relatie tot de motiveringsplicht van besluiten. Daardoor is het onder de Omgevingswet onduidelijk wanneer een participatietraject succesvol doorlopen is. Die juridische onzekerheid kan voor vertraging zorgen.

4.2.3 Probleemomschrijving geschilbeslechting (bezwaar en beroep)

Besluiten over de ruimtelijke inpassing van energie- en grondstoffeninfrastructuur worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: uov) van afdeling 3.4 van de Awb. Voor die besluiten geldt dat partijen een zienswijze kunnen indienen waarna beroep in één instantie openstaat (beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS). In die gevallen is er geen bezwaarprocedure. Omgevingsvergunningen ‘binnen de poort’ en andere besluiten kunnen ook gecoördineerd worden voorbereid met het ruimtelijke inpassingsbesluit onder de RCR. Dan worden deze besluiten ook voorbereid conform de uov. In dat geval geldt dat er voor deze besluiten ook alleen beroep in eerste en enige aanleg openstaat.

Het toepassen van de uov levert versnelling op – door het ontbreken van bezwaar en beroep in twee instanties – maar dat neemt niet weg dat de beroepsprocedure voor vertraging kan zorgen omdat het vaak te lang duurt voordat er een onherroepelijk besluit ligt. Dit kan ertoe leiden dat de aanleg van nieuwe infrastructuur niet tijdig kan starten.

In deze paragraaf worden problemen besproken die naar voren zijn gekomen uit onderzoeken van de Rijksuniversiteit Groningen omtrent versnellingsmogelijkheden voor bezwaar- en beroepsprocedures.²⁴ Het betreft drie deelproblemen:

- Ontbreken drempels om in beroep te gaan.
- Wettelijke procedurele verplichtingen voor beroep.
- Praktische problemen ten aanzien van de werkwijze.

Bezwaar- en beroep uitvoeringsbesluiten

Indien besluiten – bijvoorbeeld omgevingsvergunningen ‘binnen de poort’ en andere uitvoeringsbesluiten – met de gewone voorbereidingsprocedure worden voorbereid dan is er in veel gevallen een bezwaarprocedure, gevolgd door beroep in twee instanties (beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS). Voor die besluiten kan dat vertraging opleveren.

Voor een volledig beeld wordt hieronder eerst ingegaan op de vertragende werking van bezwaarprocedures, in de wetenschap dat deze problematiek bij besluiten van ruimtelijke inpassing nauwelijks een rol speelt.

²⁴ Bijlagen bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 237.

4.2.3.1 Verdragende werking bezwaarprocedures

Een bezwaarprocedure kan lang duren omdat bestuursorganen die beslissen op bezwaarschriften de wettelijke termijnen regelmatig overschrijden. Momenteel is er geen (juridische) sanctie op het niet naleven van de wettelijke bezwaartermijnen. Ook wordt in de meeste (bezwaar)procedures nog niet (ten volle) gebruik gemaakt van digitale mogelijkheden wat de snelheid van besluitvorming onder druk zet. Een ander knelpunt is dat het relativiteitsvereiste geen rol speelt in een bezwaarprocedure, zodat ook partijen bezwaar kunnen maken die geen procesbelang hebben. Dat vergroot de kring van belanghebbenden en risico's op langlopende procedures. Voor veel van deze besluiten geldt bovendien dat er beroep in twee instanties mogelijk is wat voor meer vertraging kan zorgen.

4.2.3.2 Ontbreken drempels om in beroep te gaan

Partijen hebben ruime mogelijkheden om in beroep te gaan omdat er weinig drempels zijn. Dat komt onder andere door het lage griffierecht en het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging. Daarbij speelt ook mee dat niet-belanghebbenden als gevolg van een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook in beroep kunnen als zij een zienswijze hebben ingediend in de voorbereidingsprocedure. Tot slot kunnen decentrale overheden met de inwerkingtreding van de Omgevingswet weer in beroep tegen besluiten van de Rijksoverheid. Dit kan in de fase van geschilbeslechting verdragend werken.

4.2.3.3 Wettelijke procedurele verplichtingen voor beroep

In beroepsprocedures moeten soms formele (wettelijke) stappen gezet worden, die niet noodzakelijk zijn. Gedacht kan daarbij worden aan de toestemming van partijen om af te zien van een nieuwe hoorzitting. Ook kan de mogelijkheid om pro forma in beroep te gaan kan tot vertraging leiden. Dat geldt ook voor de motiveringsplicht van uitspraken.

4.2.3.4 Praktische problemen

Daarnaast spelen er ook praktische problemen die niet direct voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om de beperkte capaciteit bij rechterlijke instanties voor beroep en de capaciteit bij overheden voor de behandeling van bezwaarschriften. Ook de werkwijze van bestuursorganen kan verdragend werken, bijvoorbeeld hoe samengewerkt wordt tussen overheden en hoe omgegaan wordt met de hoorplicht en de informele aanpak. Hierdoor duurt het langer voordat er een rechterlijke uitspraak is. Ook de werkwijze van rechterlijke instanties met betrekking tot de huidige formele afhandeling en reguliere procedures voor beroep kan efficiënter ingericht worden. Tot slot is er ook een gebrek aan digitalisering waardoor zaken niet altijd efficiënt verlopen wat kan leiden tot meer vertraging.



5. Doel

Als je met de juiste partijen het huidige probleem (of het probleem dat naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst gaat ontstaan) voldoende in kaart hebt gebracht, kun je gaan nadenken over de beleidsdoelen (de gewenste situatie of het gewenste gedrag).²⁵

Voor het behalen van de klimaatdoelen in 2030 door de industrie dient onder andere nieuwe grootschalige energie- en grondstoffeninfrastructuur aangelegd worden. Met die infrastructuur kunnen de fossiele brandstoffen in de periode 2030 – 2050 uitgefaseerd worden. Het gaat hierbij om met name elektrificatie en waterstof. Een belangrijk doel hierbij is ook de afhankelijkheid van Russisch gas op te heffen. Een ander belangrijk doel is de verdubbeling van netcapaciteit en het tegengaan dan wel voorkomen van netcongestie zodat er meer hernieuwbare energie op het elektriciteitsnet ingevoerd kan worden.

Om deze doelen te bereiken zal de infrastructuur er op tijd moeten zijn. Met het huidige tempo van programmering en besluitvorming is de verwachting dat dit niet zonder meer lukt. Daarom bestaat de wens om de besluitvorming over nieuwe grootschalige energie- en grondstoffeninfrastructuur te versnellen. Die versnelling van besluitvorming kan gevonden worden in een aantal fases, namelijk binnen de CES-en, het MIEK-proces en de ruimtelijke inpassing inclusief bezwaar en beroep. De doelstelling van het MIEK is om meer regie in deze fases uit te kunnen oefenen en daarmee de besluitvorming en aanleg van energie- en grondstoffeninfrastructuur te versnellen. Een daarmee samenhangend doel is het optimaal faciliteren van de ‘verbouwing van Nederland’ voor wat betreft de energie- en grondstoffeninfrastructuur. Met het behalen van deze doelen kan het ‘versnellingsgat’ gedicht worden.

Voor de fase van ruimtelijke inpassing geldt als doel het wegnemen van knelpunten in wet- en regelgeving waardoor nieuwe grootschalige energie- en grondstoffeninfrastructuur versneld aangelegd kan worden. In deze rapportage wordt dat gezien als zelfstandig beleidsdoel.

Gelet op het hogere doel voor het verduurzamen van de industrie is ook het versnellen van besluitvorming over vergunningen binnen de poort van belang. Die omgevingsvergunningen moeten ook tijdig afgegeven worden zodat de energie- en grondstoffeninfrastructuur ook daadwerkelijk gebruikt kan worden. Dat komt in deze verkenningenrapportage niet apart als beleidsdoel aan de orde, alhoewel bepaalde versnellingsopties ook betrekking hebben op voorbereidingsprocedures voor die omgevingsvergunningen.

²⁵ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/4-wat-het-doel>

6. Overheidsinterventie

Als je hebt bepaald wat het probleem is en welk doel je hebt, is het van belang om uit te werken waarom de overheid dit probleem zou moeten oplossen. In een democratische rechtsstaat dient overheidsinterventie namelijk gerechtvaardigd te worden door het bestaan van een publiek belang.²⁶

6.1 Algemeen

Artikel 21 Grondwet spreekt van het recht op ‘bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’. Dit artikel bevat een instructienorm aan de overheid. De overheid dient het milieu te beschermen en te verbeteren. Deze zorg is een gezamenlijke taak van alle bestuursorganen.

Overheidsinterventie is om die reden gerechtvaardigd om de energietransitie en de CO²-reductie te bewerkstelligen en daarmee de genoemde klimaatdoelen te behalen.

De energie-infrastructurele projecten waar deze verkenning over gaat, zijn van nationaal belang. De wetgever heeft zowel in het huidige recht als onder de Omgevingswet taken aan de Rijksoverheid toebedeeld en specifieke instrumenten gegeven om besluiten te nemen over projecten van nationaal belang. De beleidsmatige onderbouwing voor het aanwijzen van specifieke projecten die nodig zijn voor het behalen van klimaatdoelen en de energietransitie wordt gegeven in het MIEK. Het gaat hierbij om de volgende projecten:

- De aanleg of verzwaring van elektriciteitsnetten.
- Landelijke waterstofinfrastructuur.
- Infrastructuur voor CO² opvang en opslag, zoals Porthos.
- Buisleidingen voor grondstoffen, zoals de Delta Corridor.
- Gasinfrastructuur.

Vanuit het Rijk is daarmee een actieve regierol gegeven om de realisatie van energie-infrastructuurprojecten te versnellen. Ook projecten die niet in het MIEK zijn opgenomen, kunnen overigens in aanmerking komen voor rijksregie als het projecten zijn met een nationaal belang.

6.2 Type overheidsinterventie

6.2.1 Wettelijke en niet-wettelijke versnellingsopties

In het kader van overheidsinterventie is het ook van belang welk type overheidsinterventie gerechtvaardigd is. In deze rapportage worden de wettelijke versnellingsopties besproken zodat het halen van klimaatdoelen door de industrie in beeld blijven. Ook niet-wettelijke maatregelen kunnen aan versnelling bijdragen. In dat licht is het belangrijk om afwegingen te maken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wettelijke maatregelen ten opzichte van andere maatregelen.

²⁶ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/5-wat-rechtvaardigt-overheidsinterventie>

Daarbij spelen ook de raakvlakken met andere beleidsdossiers mee, zoals de maatregelen die genomen worden ten aanzien van het versnellen van de woningbouwopgave.

6.2.2 Reguliere wetgevingsmogelijkheden

In het kader van overheidsinterventie is de vraag van belang hoe wettelijke versnellingsopties gerealiseerd worden. Daarbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan wijzigingen in de huidige wet- en regelgeving. Gedacht kan worden aan de Omgevingswet, waaronder de uitvoeringsbesluiten zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving, voor versnellingsopties in de voorbereidingsprocedure en de Algemene wet bestuursrecht voor versnellingsopties in de bezwaar- en beroepsprocedures. Maar ook kan gedacht worden aan energiewet- en regelgeving waarin versnellingsopties geïntegreerd kunnen worden, al dan niet voor specifieke projecten.

6.2.3 Spoed-, nood- of experimenteerwetgeving

De verschillende wettelijke versnellingsopties kunnen ook in procedures voor spoed-, nood- of experimenteerwetgeving uitgewerkt worden. Hierbij gaat het met name over hoe de versnellingsopties snel ingevoerd kunnen worden, en niet zo zeer wat de versnellingsopties zijn. In geval van spoedwetgeving kunnen bij wet energie-infrastructuurprojecten aangewezen worden waarmee het te bereiken doel behaald kan worden. Dat vergt een gedegen inzicht in de uitvoering van maatregelen bij projecten die zonder inzet ervan daadwerkelijk niet tijdig gerealiseerd kunnen worden. Bij noodwetgeving gaat het om een noodsituatie, waarbij mensenlevens op het spel staan en/of het risico van grote economische schade buitengewoon groot is. Dit lijkt thans niet aan de orde. Mocht dit worden toegepast, moet kritisch naar de selectie van projecten worden gekeken. Ook dan zal bepaald moeten worden welke wettelijke bepalingen (tijdelijk) niet meer gelden, bijvoorbeeld die uit de Algemene wet bestuursrecht of de Omgevingswet.

Afwegingscriteria: urgentie en crisiskarakter

Voor het maken van een afweging voor de toepassing van spoed- en noodwetgeving speelt de urgentie en het crisiskarakter van de problematiek een rol. In dit kader kunnen internationale ontwikkelingen en toenemende zorgen over bijvoorbeeld de afhankelijkheid van Russisch gas overheidsinterventie met spoed- of noodwetgeving mogelijk rechtvaardigen. Bij die afweging is het ook van belang dat spoed- of noodwetgeving *an sich* de problematiek niet oplost en de bijdrage daarvan beperkt kan zijn omdat ook de aanleg van energie- en grondstoffeninfrastructuur veel tijd kost. Het zal mogelijk ook aan voldoende gekwalificeerd personeel ontbreken om die werkzaamheden uit te voeren. Belangrijk om op te merken is dat voor het aanwijzen van projecten in spoed- en noodwetgeving mogelijk een planMER opgesteld moet worden wat op zichzelf een risico op vertraging met zich meebrengt. Deze en andere afwegingscriteria zullen meegenomen moeten worden in de vraag of en welke overheidsinterventie gerechtvaardigd is.



7. Versnellingsopties

Als een interventie van de overheid wenselijk is, is het belangrijk om in kaart te brengen welke verschillende instrumenten er voor het doel ingezet kunnen worden.²⁷

7.1 Inleiding

Hieronder worden versnellingsopties beschreven. Het gaat daarbij in ieder geval om versnellingsopties voor de volgende projecten:

1. Projecten van nationaal belang waaronder die projecten waar het Rijk de bovengenoemde regierol invult en die het in MIEK zijn opgenomen (MIEK-projecten). Deze wil het kabinet versneld oppakken om de verduurzaming van de industrie mogelijk te maken. Deze komen voort uit de energiestrategieën van de zes Nederlandse industriële clusters (CES-en).
2. Projecten die (nog) niet in het MIEK zijn opgenomen, maar waarvoor wel de RCR wordt toegepast.
3. Onderdelen van projecten die niet meegaan in de RCR (bijvoorbeeld een bouwvergunning voor een onderdeel van een installatie waar geen rijksinpassingsplan aan ten grondslag ligt).

Voor wat betreft de projecten genoemd onder 1 en 2 bevat het MIEK en het RCR-projectenoverzicht een groot aantal projecten op het gebied van de inpassing van energie- en grondstoffeninfrastructuur die van nationaal belang zijn. Dit betreft diverse 380 kV netverzwaringen, de waterstoftransportinfrastructuur en opslag van waterstof en CO²-opslag in de Noordzeebodem.

7.2 Wettelijke versnellingsopties

In deze paragraaf worden de versnellingsopties bekeken die aanpassen van wet- en regelgeving vergen. Daarbij wordt eerst gekeken naar de voorbereidingsprocedure en daarna naar de bezwaar- en beroepsprocedure. Deze versnellingsopties richten zich dus (vooral) op duurzame grondstoffen- en energie-infrastructuur, waarbij – indien ervoor wordt gekozen – moet worden bepaald op welk (type) projecten deze betrekking hebben.

7.2.1 Voorbereidingsprocedure

Voor het versnellen van de voorbereidingsprocedure voor de ruimtelijke inpassing en andere omgevingsrechtelijke besluiten wordt gedacht aan de volgende opties:

- Het van toepassing verklaren van de RCR in de Omgevingswet voor energie-infrastructuurprojecten die nu nog niet onder de Rijkscoördinatieregeling vallen²⁸. Het voordeel hiervan is dat dan de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voorbereid worden zodat tegen die besluiten geen bezwaar openstaat en direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep kan worden gegaan. Dit kan een aanzienlijke versnelling opleveren.

²⁷ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument>

²⁸ Aanwijzing ervan geschiedt via de “energiewetten”.

- In de Omgevingswet opnemen dat de projectprocedure gestart kan worden met een voorkeursalternatief op basis van een overkoepelend programma met planMER. Dat heeft als voordeel dat het voorkeursalternatief al wordt vastgesteld in de kennisgeving van het voornemen en participatie. Dan kan ook gelijk het concept NRD ter inzage gelegd worden zodat de Commissie voor de milieueffectrapportage daarover kan adviseren. Dat biedt de mogelijkheid om sneller toe te werken naar een projectMER en ontwerp-projectbesluit.
- Het opstellen van instructieregels in het Bkl ten behoeve van ruimtelijke reserveringen waarmee bepaalde tracés voor de toekomst worden vrijgehouden voor hoogspanningsverbindingen en eventuele andere energie- en grondstoffeninfrastructuur. Hiermee wordt op projectniveau een zekere versnelling bereikt. Dat neemt niet weg dat het (tijdrovende) onderzoek naar geschikte tracés hoe dan ook uitgevoerd moet worden, maar deze verplaatst zich meer naar de voorfase. Binnen deze optie gaat het ook om actualisatie van bestaande tracés die mogelijk niet meer voldoende blijken te zijn.
- In de Omgevingswet opnemen dat voor bouwwerken en werken binnen de categorie energie- en grondstoffeninfrastructuur geen bindend advies van de gemeenteraad benodigd is. Hiermee wordt voorkomen dat de huidige praktijk van Vvgb's wordt voortgezet. Een verdergaande optie is om het instrument 'bindend advies' helemaal te schrappen.
- De (her)invoering van de *lex silencio positivo* met een fatale termijn van twee jaar voor vergunningverlening voor energie-infrastructuurprojecten.²⁶ Een alternatief hierop is het opnemen van een (zwaardere) sanctie voor het niet halen van de termijn van twee jaar.
- Het afschaffen van de vergunningplicht voor het bouwen van bouwwerken en de vergunningsplicht voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening of een exploitatieplan door verruiming van de vergunningvrije regels.
- (Andere) wijzigingen binnen het stelsel van de Omgevingswet doorvoeren. Het betreft:
 - Het stellen van nadere regels over de inrichting van de participatieprocedure zodat initiatiefnemers en bevoegd gezagen meer zekerheid krijgen.
 - Het facultatief maken of anderszins inrichten van de participatie.²⁷
 - Het schrappen van de verplichtende bepalingen over de mogelijkheid voor eenieder om oplossingsrichtingen aan te dragen waarover het bevoegd gezag een besluit moet nemen in relatie tot de mogelijkheid van eenieder om bij zo'n oplossing ook het bevoegd gezag te verzoeken een onafhankelijke deskundige in te schakelen om deze oplossingsrichting te beoordelen. Het schrappen van deze wettelijke verplichtingen levert minder onzekerheid op in projectbesluitvorming.
 - Het afschaffen van de verplichte overeenstemming van de Minister van Binnenlandse zaken voor het nemen van een projectbesluit. Dat scheelt weer één formele procedurestap wat mogelijk een versnelling kan opleveren.

Voor sommige van de in de dezesparagraaf genoemde versnellingsopties geldt dat zij pas echt versnelling opleveren als ze worden doorgevoerd voorafgaand aan de voorbereidingsprocedure, zoals het opstellen van een overkoepelend programma met planMER en het maken van ruimtelijke reserveringen.



7.2.2 Bezwaar- en beroepsprocedures

In deze paragraaf worden versnellingsopties besproken die naar voren zijn gekomen uit onderzoeken van de Rijksuniversiteit Groningen omtrent versnellingsmogelijkheden voor bezwaar- en beroepsprocedures.²⁹

7.2.2.1 *Bezwaarprocedures*

In bezwaarprocedures gaat het om de volgende versnellingsopties:³⁰

- Het afschaffen van de mogelijkheid om in bezwaar te gaan of de bezwaarprocedure niet verplicht voor te schrijven, maar facultatief, waardoor het voor partijen mogelijk is om gelijk in beroep te gaan.
- Het invoeren van het relativiteitsvereiste in bezwaarprocedures zodat bezwaarschriften van belanghebbenden alleen in behandeling worden genomen als zij een procesbelang hebben. Dat voorkomt dat er te veel partijen in bezwaar kunnen wat bijdraagt aan een voortvarende behandeling binnen de bezwaarprocedure.
- Het verkorten van de termijnen binnen bezwaarprocedures zodat de behandeling van bezwaarschriften sneller gaat.
- Het uitbreiden van ingebrekestelling bij bezwaarprocedures zodat bestuursorganen een effectievere prikkel krijgen om binnen de geldende termijnen een beslissing op bezwaar te nemen.
- Het kortsluiten van voorlopige voorzieningen in bezwaar zodat niet gewacht hoeft te worden op een uitspraak van de rechter.

7.2.2.2 *Beperken toegang rechter*

Mogelijke versnellingen kunnen ook aan de orde zijn door de toegang tot de rechter te beperken. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Het beperken van de toegang tot de rechter, bijvoorbeeld voor decentrale overheden maar ook voor niet-(proces)belanghebbenden als gevolg van het arrest over Varkens in Nood van het Hof van Justitie.³¹ Hoe minder partijen in beroep gaan, hoe sneller een beroepsprocedure doorlopen kan worden.
- Het belemmeren dat decentrale overheden tegen besluiten van de Rijksoverheid in beroep gaan.
- Het schrappen van de mogelijkheid om eerst in beroep te gaan en daarna in hoger beroep zodat er eerder een definitief oordeel van de rechter komt.³²
- Het instellen van verplichte procesvertegenwoordiging wat een drempel opwerpt om in beroep te gaan.
- Het vergroten van het procesrisico door proceskosten te laten betalen door verliezende partij waardoor een drempel ontstaat om in beroep te gaan.
- Afschaffen voor hoger beroep voor eenvoudige zaken, waarbij de rechtbank fungeert als enige en hoogste rechter.³³

²⁹ Bijlagen bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 237.

³⁰ Dit levert geen versnelling op voor besluiten over de ruimtelijke inpassing van energie- en grondstoffeninfrastructuur die met de uov worden voorbereid.

³¹ Hof van Justitie, 2 juli 2022, Zaak C-826/18, ECLI:EU:C:2020:514

³² Dit levert geen versnelling op voor besluiten over de ruimtelijke inpassing van energie- en grondstoffeninfrastructuur die met de uov worden voorbereid.

³³ Idem.

7.2.2.3 Beroepsprocedures

Mogelijke versnellingen bij procedures in beroep betreffen:

- Het bieden van de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen van een vergunninghouder, ondanks dat geen sprake is van onverwijlde spoed. Hierdoor krijgt een vergunninghouder eerder rechtszekerheid.³⁴
- De verplichting voor de motivering beperken door te bepalen dat een verkorte motivering is toegestaan zodat de rechter eerder uitspraak kan doen.
- Het afschaffen van de mogelijkheid om pro forma in beroep te gaan waarmee het niet meer mogelijk is om beroepsgronden aan te vullen.

7.2.3 Procesgerichte of binnenwettelijke versnellingsopties

Naast wettelijke versnellingsopties zijn er ook procesgerichte of binnenwettelijke versnellingsopties voor ruimtelijke procedures. Het gaat hier om opties binnen de voorbereidingsprocedure en de bezwaar- en beroepsprocedure waarvoor geen wettelijke maatregelen nodig zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat het MIEK op zichzelf al een middel voor versnelling is, waarbinnen al veel versnellingsacties worden uitgevoerd, die hieronder ook aan bod komen in paragraaf 7.2.3.1 en 7.2.3.2.

Het MIEK-proces

Zoals eerder beschreven richt het MIEK zich op een passende afstemming binnen de energie-keten, waarbij wordt gekeken naar de vraag naar en aanbod van duurzame energie, de aansluiting van het hoofdnet en lokale distributienet en (private) investeringen om de duurzame energie te kunnen gebruiken. In dit verband wordt gewerkt aan het vergroten van draagvlak en (bestuurlijk) commitment voor projecten en aan een eventuele wettelijke status van MIEK-projecten. Zoals aangegeven vindt dit buiten de scope van deze verkenning plaats. Ook spant het MIEK zich in voor versnelling van het besluitvormingsproces van energie-infrastructuur en bijhorende omgevingsvergunningen. Hierbij worden omgevingsvergunningen voor bedrijven ('binnen de poort') onderscheiden van omgevingsvergunningen voor energie-infrastructuur ('buiten de poort').

7.2.3.1 Voorbereidingsprocedure

- Het ondersteunen van decentrale overheden bij het inrichten van het participatieproces.
- Het vormgeven van een gebiedsgerichte aanpak, om opgaven en ruimteclaims goed op elkaar te laten aansluiten.
- Het herijken van het systeem van ruimtelijke reserveringen in relatie tot de uitvoerbaarheid van provincies en gemeenten.
- Het optimaal inrichten van het RCR-proces.
- In overleg met betrokken overheden onderzoeken welke bestuurslaag het meest doelmatig en efficiënt de coördinatie van de ruimtelijke inpassing en vergunningverlening op zich kan nemen voor projecten die niet onder de Rijkscoördinatieregeling vallen.
- Meer investeren in het bereiken van draagvlak bij omwonenden.
- Het vormgeven van gezamenlijk projectmanagent met strakke deadlines.

³⁴ Idem.

- Het opstellen van een handreiking voor gemeenten en provincies over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het geval dat het Rijk de bevoegdheid voor het toepassen van de RCR wenst over te dragen.
- Het instellen van een expertpool voor capaciteits- en expertisebouw voor vergunningverleners en netbeheerders als het gaat om vergunningsbeoordeling- en verlening en aan het beschikbaar maken en houden van ruimte voor de benodigde infrastructuur.
- Het voeren van meer overheidsregie op nationaal niveau.
- Het toewerken naar bestuurlijk commitment door afspraken te maken in een bestuursakkoord met decentrale overheden over de aanleg van nieuwe energie- en grondstoffeninfrastructuur.
- Het opstellen een overkoepelend programma met planMER inclusief locatiekeuze voor projecten zodat gestart kan worden met een voorkeursalternatief.
- Het slim toepassen van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt in het kader van de MER.
- Het gebruik maken van de bestaande experimenteerbepaling in de Omgevingswet.

De hierboven genoemde maatregelen zijn onder andere beschreven in de eerder genoemde Kamerbrieven.

7.2.3.2 Bezwaar- en beroepsprocedures

- Verdergaande digitalisering in bezwaar- en beroepsprocedures.
- Een andere werkwijze van bestuursorganen in bezwaarprocedures.
- Een andere werkwijze van rechterlijke instanties door het anders inrichten van beroepsprocedures.
- Het binnen de wettelijke termen beslissen op bezwaar of doen van een rechterlijke uitspraak.

Deze mogelijkheden zijn naar voren gekomen uit de eerder genoemde RUG-rapportage.

7.3 Aspecten t.b.v. besluitvorming versnellingsopties

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de aspecten die een rol spelen bij de besluitvorming over de genoemde wettelijke versnellingsopties voor het versnellen van de ruimtelijke inpassing. Het gaat hierbij om de doeltreffendheid van maatregelen, de doelmatigheid en de rechtmatigheid maar ook om andere gevolgen. De toetsing aan deze aspecten kan pas volledige plaatsvinden als de vraag is beantwoord welke (combinaties van) versnellingsopties worden gekozen en hoe deze in een of meer wetgevingsprocedures worden ondergebracht.

Bij de beoordeling van de versnellingsopties is het zinvol om eerst na te gaan of de opties daadwerkelijk een (substantiële) versnelling opleveren. Als dat niet het geval is dan valt de optie af. Als de optie wel versnelling oplevert, dan zal de rechtmatigheid beoordeeld moeten worden. Als de optie strijdig is met (inter)nationale rechtsbeginselen en Europese materiële regels dan vallen die opties in eerste instantie alsnog af. De opties die vervolgens overblijven worden gezamenlijk beoordeeld op doeltreffendheid, doelmatigheid, waaronder proportionaliteit, en andere gevolgen.

7.3.1 Doeltreffendheid (effectiviteit)

Versnellingsopties moeten doeltreffend zijn. Dat wil zeggen dat ermee bereikt kan worden wat beoogd is, namelijk versnelling (of voorkoming van vertraging). Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de wettelijke versnellingsopties zal een vergelijking gemaakt moeten worden met de huidige situatie, waarbinnen al

veel versnelling bereikt is – bijvoorbeeld door toepassing van de RCR, inclusief de verbeteringen die daar in de praktijk al zijn doorgevoerd, en de uov.

7.3.1.1 Voorbereidingsprocedure

Nog niet alle relevante energie-infrastructuurprojecten vallen onder de RCR of de projectprocedure. Gelet hierop is het doeltreffend om besluiten gecoördineerd voor te bereiden en projecten die nu nog niet onder de RCR vallen daar alsnog aan toe te voegen. Op projectniveau is het ook doeltreffend om voor de beoogde tracés van die projecten een ruimtelijke reservering op te nemen in het Bkl.³⁵ Hiermee wordt feitelijk het ruimtelijke proces naar voren gehaald. Het opnieuw invoeren van de Lex silencio positivo of het schrappen van de mogelijkheid van een bindend advies van de gemeenteraad onder de Omgevingswet (onder de Wro: Vvgb) zal voor de ruimtelijke inpassing niet heel effectief zijn voor die projecten die met de projectprocedure gaan. De maatregel kan voor bepaalde uitvoeringsbesluiten voor (kleinere) bouwwerken wel effectief en vertraging voorkomen. Datzelfde geldt voor het schrappen van de vergunningplicht voor energie-infrastructurele werken. Dit laatste kan versnellend werken.

7.3.1.2 Milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage is onderdeel van de voorbereidingsprocedure en kent ook materiële eisen waaraan een MER moet voldoen, maar wordt in deze rapportage apart behandeld vanwege de potentiële versnellingswinst. Er kan een grote tijdswinst geboekt worden door het opstellen van een overkoepelend programma voor de benodigde energie-infrastructuurprojecten inclusief een overkoepelend planMER. Dat levert naar schatting een tijdswinst op van circa 1 jaar en voorkomt allerlei onzekerheden in de projectfase. De versnelling kan worden bereikt doordat gelijk gestart kan worden met het voorkeursalternatief en er geen extra participatiemogelijkheden in de projectfase gelden (zoals het aandragen van alternatieven of het vragen van deskundigenonderzoek).

Deze maatregel is doeltreffend al zou het kunnen helpen als in de Omgevingswet wordt verankerd dat het starten met een voorkeursalternatief juridisch is toegestaan. Hiermee kan onzekerheid in de uitvoeringspraktijk – en de daaraan gekoppelde vertraging – voorkomen worden.

7.3.1.3 Bezwaar- en beroepsprocedure

Voor projecten waar wel bezwaarprocedures aan de orde zijn en beroep in twee instanties openstaat, is het doeltreffend om één instantie te schrappen. Dat geldt met name voor uitvoeringsbesluiten die niet gecoördineerd voorbereid kunnen worden of voor omgevingsvergunningen ‘binnen de poort’.

Het verkorten van wettelijke beslistermijnen zal alleen tijdswinst opleveren als bestuursorganen voor de behandeling van bezwaarschriften en rechters voor de behandeling van beroepsschriften, ook daadwerkelijk sneller tot een beslissing of uitspraak kunnen komen. De ervaring leert dat de huidige wettelijke termijnen ook niet altijd gehaald worden. In die gevallen is het verkorten van wettelijke beslistermijnen niet doeltreffend.

7.3.1.4 Toegang tot de rechter

³⁵ Mocht de inwerkingtreding van de Omgevingswet (verder) vertragen dan kunnen die ruimtelijke reserveringen in het Barro opgenomen worden.

In het kader van geschilbeslechting kunnen maatregelen om de toegang tot de rechter te beperken ook een versnelling opleveren van energie-infrastructureurprojecten al is die verwachting dat die versnelling minimaal is. Deze maatregelen kunnen doel treffen als met name het aantal partijen dat in beroep gaat de lengte van de doorlooptijd bepaalt.

De vraag is echter of dat zo is omdat het aannemelijk is dat met name de complexiteit van zaken over ruimtelijke inpassing ervoor zorgt dat het lang duurt voordat de rechter uitspraak kan doen. Als dat het geval is dan is het beperken van toegang tot de rechter minder doeltreffend.

De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting wellicht wel de burger ervan weerhouden om in beroep te gaan maar de grotere partijen, zoals belangengroeperingen, niet. Daarbij zou het schrappen van een beroepsrecht ook kunnen leiden tot een langere voorbereidingsprocedure omdat dat dit de enige mogelijkheid is voor partijen om voor hun belangen op te komen. Alles overziend is het beeld op basis van de eerdergenoemde RUG-rapporten dat wettelijke maatregelen die de toegang tot de rechter beperken weinig versnelling op te leveren en dus op zichzelf weinig doeltreffend vermogen hebben.

7.3.1.5 Overige wettelijke versnellingsopties

De overige wettelijke versnellingsopties zullen naar verwachting maar beperkt of geen effect hebben op versnelling. Zo kan het schrappen van het pro forma beroep tot een versnelling leiden omdat later geen beroepsgronden meer aangevuld kunnen worden. Echter kan dat wel leiden tot procederen over het procederen (is 'iets' een nieuwe grond of een nader argument?). De versnelling in een eerder stadium zal leiden tot vertraging in een ander stadium. Dat geldt ook voor het afschaffen van de bezwaarmogelijkheid, wat ertoe kan leiden dat meer partijen juist in beroep gaan. Het versnellingseffect en daarmee de doeltreffendheid van zo'n maatregel is dan lastig in te schatten. Ook de uitbreiding van de ingebrekestelling bij niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan zal mogelijk weinig tijdswinst opleveren omdat de aanvrager dit middel niet zal willen inzetten vanwege het belang van een goede relatie met het bevoegd gezag. Bovendien leidt dit niet tot (meteen) een onherroepelijk besluit waarmee de aanvrager kan handelen. Mocht bezwaar/beroep achterwege blijven kan het wel versnellend werken.

7.3.2 Doelmatigheid (efficiëntie)

Een regeling moet doelmatig zijn, dat wil zeggen dat met de regeling wordt beoogd een bepaald doel te bereiken. Daarbij moet ook worden gekeken naar proportionaliteit: staat de last of het nadeel van de wettelijke versnellingsopties in verhouding tot het te behalen doel of zijn er andere manieren denkbaar waarmee hetzelfde doel wordt bereikt en die minder belastend of benadelend zijn. Bij het maken van die afwegingen spelen enkele overwegingen een rol, die in deze paragraaf worden toegelicht. De afwegingen zelf worden in deze rapportage niet gemaakt. Daarvoor zal het Ministerie zelf nog combinaties van versnellingsopties samenstellen die als zodanig ten opzichte van elkaar worden beoordeeld. De doelmatigheid wordt ook bepaald door het projectbereik, dat wil zeggen op welke duurzame energie-infrastructureurprojecten een eventueel te selecteren combinaties van maatregelen betrekking hebben.

De wettelijke versnellingsopties in de voorbereidingsprocedure zoals hierboven beschreven – met name de voorbereiding van besluiten met de RCR en het toepassen van de uov – kunnen een groot effect sorteren. Dit effect gaat niet per se ten koste van andere belangen, zoals zorgvuldige besluitvorming, draagvlak en participatie hoewel dat voor de m.e.r. niet altijd het geval zal zijn (b.v. als een project start met een voorkeursalternatief).

Voor versnellingsopties in de bezwaar- en beroepsprocedure ligt dit anders. Een aantal van die maatregelen kunnen ten koste gaan van de effectieve rechtsbescherming, zoals toegang tot de rechter. Het op te offeren belang kan dan groter zijn dan de te verwachten versnelling (in paragraaf 7.3.3 komt dit nader aan de orde).

Daarnaast moet de doelmatigheid van wettelijke versnellingsopties ook gezien worden in het licht van de procesgerichte versnellingsopties voor duurzame energie-infrastructuurprojecten, waarvoor geen wettelijke maatregelen nodig zijn. Dat kan de doelmatigheid van wettelijke maatregelen voor projecten verkleinen. De doelmatigheid van wettelijke maatregelen kan daarentegen worden vergroot als de maatregelen ook positieve effecten hebben op het halen van andere beleidsdoelen. Een mix van verschillende maatregelen kan ook doelmatiger zijn.

7.3.3 Rechtmatigheid

Het doorvoeren van wettelijke versnellingsopties mag er niet toe leiden dat er strijd is met internationale regelgeving, zoals het Verdrag van Aarhus, het Handvest van grondrechten van de Europese Unie of het Europees verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM). De internationale regels gelden met name op het gebied van inspraak en toegang tot de rechter. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de hierboven besproken wettelijke versnellingsopties zijn daarnaast onder andere de volgende nationale uitgangspunten van belang:

- laagdrempelige toegang tot het recht;
- rechtsbescherming in twee feitelijke instanties;
- volledige heroverweging in bezwaar;
- de noodzaak van de rechterlijke motiveringsplicht en kenbaarheidsvereiste;
- scheiding der machten als basis van het Nederlandse staatsbestel waarbij het niet aan de rechter is om te besturen;
- gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin decentrale overheden een zelfstandige positie hebben en mogen opkomen voor hun belangen.

Deze aspecten spelen een belangrijke rol bij besluitvorming over wettelijke versnellingsopties, mede in het licht van de subsidiariteit en doelmatigheid.

7.3.4 Gevolgen

De wetgevingsopties kunnen naast de beoogde versnellingsgevolgen ook andere gevolgen hebben dan de hiervoor besproken gevolgen voor de rechtmatigheid en de toegang tot de rechter. Andere gevolgen kunnen zien op de:

- werkwijze van het bevoegd gezag;
- administratieve lasten voor overheid, burgers en bedrijven;
- gegevensbescherming; en
- ICT.

Momenteel is er nog geen zicht op die gevolgen.³⁶ Bij de verdere uitwerking door het Ministerie en besluitvorming over de versnellingsopties zullen die in kaart gebracht worden.

7.4 Overzicht wettelijke versnellingsopties

Hieronder is een tabel opgenomen van de wettelijke versnellingsopties die in deze rapportage zijn besproken en overwegingen die bij besluitvorming over die opties een rol spelen. Daarnaast is kwalitatief aangegeven in welke mate de opties tot versnelling leiden.

Nr.	Versnellingsoptie	Tijdsinst	Overwegingen
Vorbereidingsprocedure			
1	Het van toepassing verklaren van de RCR in de Ow voor energie-infrastructuurprojecten.	Relatief beperkt. Kan discussies over nationaal belang en daarmee vertraging voorkomen.	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal belang staat dan altijd vast en hoeft niet meer te worden aangetoond voor Rijksregie. - Creëert een consistent systeem als het gaat om belang energie-infra waarbij duurzame energie ook een plek heeft. - Flexibiliteit van belang bij bepaling wat wel of niet de RCR / projectprocedure doorloopt, passend bij proces project.
2	In de Ow opnemen dat de projectprocedure gestart kan worden met een voorkeursalternatief o.b.v. een overkoepelend programma met planMER.	Kan een tijdsinst van 1 jaar opleveren. Afhankelijk van de projecten waarvoor een programma wordt gemaakt. (Kan binnen Ow) Biedt comfort aan initiatiefnemer en bevoegd gezag.	Op beleidsniveau moet worden bekeken of dit voor clusters van projecten versnellingen biedt. Deze manier van werken levert een versnelling op.
3	Opstellen van instructieregels in het Bkl t.b.v. ruimtelijke reserveringen waarmee bepaalde tracés voor de toekomst worden vrijgehouden voor hoogspanningsverbindingen en evt. andere energie- en grondstoffeninfrastructuur.	Voorkomt vertraging of noodzaak andere oplossingen.	Vrijhouden van tracés t.b.v. aanleg energie-infra. Eventueel zones gelet op externe veiligheid.
4	In de Ow opnemen dat voor bouwwerken en werken binnen de energie-grondstoffeninfrastructuur geen bindend advies van de gemeenteraad benodigd is (alternatieve optie: bindend advies schrappen)	In voorkomende gevallen kan het om vele maanden gaan. Maar komt waarschijnlijk weinig voor, als er sprake is van strijdigheid met Europees recht.	Komt relatief weinig voor (wel van belang als RCR niet wordt toegepast), probleem is dus niet groot voor energie-infrastructuur. Onder Ow werkt dit anders (tenzij ook hier een

³⁶ Voor het afronden van het IAK moeten die gevolgen wel in beeld zijn.

Nr.	Versnellingsoptie	Tijdswinst	Overwegingen
			uitzondering voor energie-infraprojecten wordt gemaakt).
5	De (her)invoering van de Lex Silencio Positivo (alternatieve optie: het opnemen van een (zwaardere) sanctie voor het niet halen van de termijn).	Aan de voorkant tijdswinst, aan het eind potentieel veel vertraging	Strijd met Europees recht, want er kunnen vergunningen tot stand komen die aanzienlijke milieugevolgen hebben die Europese grenzen overschrijden (en dan alsnog beroepszaken).
6	Het afschaffen van de vergunningplicht voor het bouwen van bouwwerken en de vergunningsplicht voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (omgevingsplan onder de Ow), een beheersverordening of een exploitatieplan door verruiming van de vergunningvrije regels	Kan in voorkomende gevallen vertraging van ingebruikname voorkomen.	<ul style="list-style-type: none"> - Kan vertragingen voor ingebruikname netwerk voorkomen. - In voorkomende gevallen hebben kleinere activiteiten toch impact op leefomgeving. Belanghebbenden hebben dan geen juridische invloed meer.
7	Het stellen van nadere regels over de participatieprocedure (alternatieve optie: het facultatief maken van de participatieprocedure).	Moeilijk in de schatten – participatie kan veel tijd kosten, maar later weer beroep voorkomen of anderszins tijdswinst opleveren. Kan kwaliteit besluitvorming verbeteren. Participatie wel verplicht in projectprocedure.	Participatiebepalingen door TK opgenomen in Ow (dus wordt als politiek belangrijk gezien). Participatie kan ook proces versnellen dan wel draagvlak vergroten (Elverding-gedachte). Bovendien kent Ow geen vormvereiste: kan flexibel worden vormgegeven (eenvoudig of uitgebreid).
8	Het schrappen van de mogelijkheid om oplossingsrichtingen aan te dragen in het kader van projectbesluitvorming en afschaffen verplichte beslissing van bevoegd gezag daarover.	Kan in voorkomende gevallen (substantiële) vertragingen voorkomen.	Deze mogelijkheden zijn bij amendement in Ow opgenomen, goede argumenten nodig om het nu weer af te schaffen. Meerwaarde van deze stappen voor zorgvuldigheid proces beperkt, zeker als er maar een tracé of locatie aan de orde is.
9	Het afschaffen van de verplichte overeenstemming van de Ministerie van BZK.	-	Gering.
10	Het vastleggen dat de aanleg van grondstoffen- en energie-infrastructuur dwingende reden van groot openbaar belang is.	Substantiële tijdswinst.	Er is nu (te) vaak discussie op projectniveau over het nationaal belang. En in de ADC-toets is het lastig te onderbouwen dat iets een dwingende reden van groot openbaar belang is.

Nr.	Versnellingsoptie	Tijdswinst	Overwegingen
Bezwaarprocedures			
11	Afschaffen van de mogelijkheid om in bezwaar te gaan of de bezwaarprocedure facultatief maken.	Aanzienlijke tijdswinst. Bij facultatief maken tijdswinst afhankelijk van toepassingsbereik.	Kan leiden tot tijdswinst, maar kan ook leiden tot toename van beroepen (wat ook tijd weer kost). Is daarnaast nauwelijks relevant voor energie-infraprojecten (kennen geen bezwaar).
12	Invoeren van relativiteitsvereiste in bezwaarprocedures.	Nauwelijks tijdswinst.	Idem.
13	Verkorten van de termijnen binnen bezwaarprocedures.	Nauwelijks tijdswinst.	Nauwelijks relevant voor energie-infraprojecten (kennen geen bezwaar).
14	Uitbreiden van ingebrekestelling bij bezwaarprocedures.	Nauwelijks tijdswinst.	Idem.
15	Kortsluiten van voorlopige voorzieningen in bezwaar.	Beperkte tijdswinst.	Moet voldoen aan EVRM, toegang rechter. Toepassingsbereik is beperkt.
Beperken toegang tot de rechter			
16	Beperken toegang tot de rechter, geen beroep voor niet belanghebbenden . (n.a.v. Varkens in Nood-arrest).	Beperkte tijdswinst	Meer toegang betekent niet ook automatisch meer procedures en daarmee een langere doorlooptijd.
17	Belemmeren dat decentrale overheden tegen besluiten van Rijksoverheid in beroep gaan.	Geringe tijdswinst.	Niet mogelijk, gelet op Verdrag van Aarhus.
18	Schrappen van de mogelijkheid om in beroep en vervolgens hoger beroep te gaan.	Aanzienlijke tijdswinst.	Bij RCR-projecten / projectprocedure geen tijdswinst.
19	Instellen van verplichte procesvertegenwoordiging.	Afwezig tot beperkte tijdswinst.	Onderzoek laat zien dat verplichte vertegenwoordiging niet tot minder beroepszaken leidt.
20	Vergroten van het procesrisico door proceskosten te laten betalen door verliezende partij.	Substantieel.	Onder voorwaarden mogelijkheden gelet op toegang tot het recht. Voldoen aan EVRM en Handvest grondrechten EU. Zal veel weerstand opleveren.
Beroepsprocedures			
21	Afschaffen van hoger beroep voor eenvoudige zaken, waarbij rechtbank fungeert als enige en hoogste rechter.	Potentieel veel tijdswinst.	Helpt bij capaciteitsprobleem RvS. Vergt ingrijpende wijziging werkwijze rechtelijke organisatie.
22	Het kortsluiten van voorlopige voorzieningen in beroep.	Beperkte tijdswinst.	Moet voldoen aan EVRM, Verdrag van Aarhus en Handvest grondrechten EU. Klein toepassingsbereik.
23	Verkorte van een uitspraak van een rechter.	Substantiële tijdswinst voor vergunningen binnen de poort. 'Buiten de poort' nauwelijks aan de orde.	Voldoen aan EVRM, Verdrag van Aarhus en Handvest grondrechten EU.

Nr.	Versnellingsoptie	Tijdswinst	Overwegingen
24	Afschaffen van mogelijkheid om pro forma in beroep te gaan.	Afwezig tot beperkte tijdswinst. (6-8 weken, alleen bij RCR-projecten)	Afschaffen pro-forma beroep kan leiden tot meer procedures over procederen.

