

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4260

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche – Pakket EU-netwerken.

Fiche – Omnibuspakket veiligheid van voedsel en diervoeder (Kamerstuk 22 112, nr. 4261).

Fiche – Mededeling herziening actieplan Europese Unie voor de Alpen-regio (Kamerstuk 22 112, nr. 4262).

Fiche – Mededeling Routekaart voor kwaliteitsbanen (Kamerstuk 22 112, nr. 4263).

Fiche – Herziening precursorenwetgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 4264).

Fiche – Aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk (VK) over deelname aan de interne elektriciteitsmarkt en een bijdrage van het VK aan cohesiefondsen (Kamerstuk 22 112, nr. 4265).

Fiche – Pakket Militaire Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 4266).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Pakket EU-netwerken

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
COMMUNICATIE VAN DE COMMISSIE betreffende European Grids Package
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende wijziging van Richtlijnen (EU) 2018/2001, (EU) 2019/944 en (EU) 2024/1788 inzake de versnelling van vergunningverleningsprocedures
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende richtsnoeren voor trans-Europese energie-infrastructuur en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2019/942, (EU) 2019/943 en (EU) 2024/1789 en tot intrekking van Verordening (EU) 2022/869
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 december 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 1005 – European Grids Package (Mededeling)
COM(2025) 1007, 2025/0400 (COD) – Richtlijn versnelling vergunningverlening
COM(2025) 1006, 2025/0399 (COD) – Verordening trans-Europese energie-infrastructuur (TEN-E herziening)
- d) *EUR-Lex*
COM(2025) 1005 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:1005:FIN>
COM(2025) 1007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:1007:FIN>
COM(2025) 1006 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:1006:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2025) 2000, SWD(2025) 2000 & SWD(2025) 2001
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Energieraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194, lid 2, VWEU (energiebeleid)
Artikel 172 VWEU (trans-Europese netwerken)
Artikel 192 lid 1 VWEU (milieu)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Onder het EU Grids Package heeft de Europese Commissie een pakket van wetgevende en niet-wetgevende voorstellen gepresenteerd. Deze initiatieven hangen nauw met elkaar samen en worden daarom in dit fiche in onderlinge samenhang besproken. Het EU Grids Package bestaat uit vier initiatieven. Allereerst een overkoepelende (niet-wetgevende) mededeling over het pakket waarin de Commissie de noodzaak voor de voorgestelde maatregelen in het pakket schetst. Ten tweede een nieuwe Verordening inzake trans-Europese energie-infrastructuur (TEN-E) waarbij

de doelstellingen, structuur en opzet van de huidige verordening¹ worden behouden en worden aangevuld met nieuwe elementen. Ten derde, een richtlijn ter versnelling van vergunningverlening voor energie-infrastructuur en aanverwante projecten met gerichte aanpassingen van de richtlijn voor hernieuwbare energie (RED),² de elektriciteitsrichtlijn³ en de richtlijn inzake hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof.⁴ Ten slotte bevat het pakket (niet-wetgevende) richtsnoeren over efficiënte netaansluitingen.

Het pakket is gericht op het versnellen van de ontwikkeling van een goed geïntegreerde Europese energie-infrastructuur en het efficiënter benutten van bestaande netten. Daarmee beoogt de Commissie bij te dragen aan structureel lagere energieprijzen, versterking van de leveringszekerheid en de voltooiing van de Energie-Unie. Het pakket ondersteunt de doelstellingen van de Clean Industrial Deal en het Actieplan voor Betaalbare Energieprijzen.

De Commissie onderscheidt vier probleemgebieden die aanleiding geven tot een herziening van de Europese regelgeving omtrent energie-infrastructuur. Ten eerste, het versnellen van de vergunningverlening. Ten tweede, een sterkere Europese planning en kostendeling. Ten derde, efficiënter benutten van bestaande netten en aanpakken van netcongestie en tenslotte het versterken van veiligheid en weerbaarheid van fysieke infrastructuur.

Deze probleemgebieden worden alle vier geadresseerd in de overkoepelende mededeling, de herziening van de TEN-E en de richtlijn voor versnelling vergunningverlening. Deze initiatieven zijn dan ook nauw met elkaar vervlochten en de inhoud en beoordeling van de voorstellen wordt daarom per probleemgebied hieronder uiteengezet.

1) Versnellen van vergunningverlening

Het pakket bevat, zowel in het voorstel voor een nieuwe TEN-E-verordening als in de voorgestelde wijzigingsrichtlijn, meerdere bepalingen om vergunningverlening te versnellen voor nationale en grensoverschrijdende projecten op het gebied van energie-infrastructuur, duurzame opwekking, opslag, netwerkaansluitingen en laadinfrastructuur.

Beide voorstellen bevatten onder meer bepalingen over de rol en taken van nationale autoriteiten, verschillende maximumbeslistermijnen voor vergunningsprocedures en andere vereisten, zoals het instellen van één digitaal portaal. De wijzigingsrichtlijn bevat daarnaast vereenvoudigde vergunningverlening voor kleinschalige projecten voor hernieuwbare energie, opslag, netwerkaansluitingen en laadinfrastructuur.

De verordening en de richtlijn introduceren het principe dat de aanleg en intensivering van elektriciteitsinfrastructuur als een dwingende reden van hoger openbaar belang⁵ wordt aangemerkt. De dwingende reden van hoger openbaar belang van deze projecten dient meegenomen te worden in de afweging met onder meer belangen die een goede natuur- en milieubescherming waarborgen. Het Europese kader inzake natuur- en

¹ EU-verordening 2022/869 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur.

² EU-richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

³ EU-richtlijn 2019/944.

⁴ EU-richtlijn 2024/1788.

⁵ De precieze terminologie («hoger» of «groot» openbaar belang) wisselt, afhankelijk van de richtlijn of verordening.

milieuregelgeving kent onder voorwaarden bepaalde uitzonderingen wanneer er sprake is van een hoger openbaar belang. In dat kader bevat het voorstel ook bepalingen over het ontbreken van alternatieve oplossingen en het inzetten van compenserende maatregelen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water voor bepaalde hernieuwbare energieprojecten. Het onderzoeken van alternatieve oplossingen en het treffen van compenserende maatregelen zijn immers twee belangrijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden als een initiatiefnemer een beroep op de uitzonderingsgronden doet, bijvoorbeeld wanneer een project een significant negatief effect kan hebben op een of meer Natura 2000-gebieden.⁶ Het verordeningvoorstel introduceert daarbij voor bepaalde grensoverschrijdende projecten op het gebied van elektriciteitsinfrastructuur ook afwijkingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Milieueffectenrapportage (MER)-richtlijn, waarbij aan strikte voorwaarden moet worden voldaan.

In de richtlijn staat dat de uitrol van elektriciteitsnetten niet mag worden beperkt door stikstofemissies tijdens de aanlegfase. Door het voorstel zouden de gevolgen van stikstofdeposities als gevolg van de aanleg van netten niet meegenomen hoeven te worden in de voortoets of passende beoordeling.⁷ Als aan de voorwaarden wordt voldaan, is een natuurvergunning («omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit») dan alleen nog nodig als er als gevolg van het project ook nog andere drukfactoren spelen, zoals verdroging of aantasten van een habitat door graafwerkzaamheden. Daarnaast zal moeten blijven worden getoetst aan de soortenbeschermingsbepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarvoor de «omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit» relevant is. Andere effecten dan stikstof blijven daardoor onverkort relevant.

Verder introduceert de richtlijn dat onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden de beoordelingsplicht inzake natuur- en milieueffecten beperkt kan worden bij aanpassingen en onderhoud zoals renovatie, uitbreiding en modernisering van een bestaand elektriciteitsnet. De beoordelingsplicht beperkt zich dan tot de gevolgen van de aanpassingen of uitbreidingen. Specifiek voor het vervangen van windparken wordt de milieueffectbeoordeling vereenvoudigd.

De richtlijn bevat tevens een bepaling die het delen van (directe en indirecte) voordelen met de lokale bevolking verplicht stelt voor projecten die minstens 10 MW hernieuwbare energie produceren.

Het richtlijnvoorstel wijzigt onder meer de richtlijn voor hernieuwbare energie door de bepaling omtrent soortenbescherming te verwijderen (het huidige artikel 16 ter van de richtlijn hernieuwbare energie). Een vergelijkbare bepaling omtrent soortenbescherming is opgenomen in artikel 8 van het voorstel voor een verordening over het versnellen van milieueffectrapportages (COM 2025/984) en is daarmee van toepassing op onder meer energieprojecten. Die bepaling stelt meer vereisten aan mitigerende maatregelen. Hierover ontvangt uw Kamer een separaat BNC-fiche.

Ook stellen de verordening en de richtlijn de invoering verplicht van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen («lex silencio positivo», lsp). Die verplichting geldt echter niet voor natuur- en milieurechtelijke besluiten, en ook niet als de betreffende lidstaat de «lsp» niet kent in zijn rechtssysteem.

⁶ Artikelen 6 lid 4 en 16 lid 1 Habitatrichtlijn, artikel 4 lid 7 sub d Kaderrichtlijn Water en artikel 9 lid 1 Vogelrichtlijn.

⁷ Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Ten slotte bevat de richtlijn bepalingen over de vergunningverlening voor waterstofproductiefaciliteiten. Er worden echter geen afwijkingen ten aanzien van milieu- en natuurtoetsen geïntroduceerd.

II) Sterkere Europese planning en kostendeling

De Commissie stelt in de mededeling vast dat de huidige infrastructuurplanning in Europa onvoldoende aansluit bij de grensoverschrijdende aard van het Europese energiesysteem en de interne markt, wat kan leiden tot vertragingen bij de bouw van de nodige grensoverschrijdende infrastructuur en inefficiënte investeringen. Daarom voorziet de Commissie in de voorgestelde nieuwe TEN-E-verordening in een versterking van de Europese regierol bij de planning van energie-infrastructuur. Zo bevat het voorstel de bevoegdheid van de Commissie voor het opstellen van een centraal EU-scenario voor de elektriciteits-, waterstof- en gasector als basis voor de nationale infrastructuurplanning, de EU-brede tienjarige netontwikkelingsplannen (TYNDP), de identificatie van infrastructuurbehoeften voor elektriciteit en waterstof door Europese koepelorganisatie voor netbeheerders ENTSO-E (elektriciteit) en ENNOH (waterstof), kosten-batenanalyses en grensoverschrijdende kostenverdeling.

Ook bevat de nieuwe TEN-E-verordening een nieuw «gap filling»-mechanisme voor elektriciteitsinfrastructuur. Dit mechanisme kan worden ingezet wanneer op Europees niveau een grensoverschrijdende infrastructuurbehoefte is geïdentificeerd, maar er geen projectvoorstel wordt ingediend door nationale netbeheerders. In dat geval kan de Commissie netbeheerders en, in een later stadium, andere projectontwikkelaars uitnodigen om alsnog infrastructuurprojecten voor te stellen om te voldoen aan de Europese infrastructuurbehoefte. Met deze aanpak wil de Commissie een sterkere regierol nemen, met als doel lacunes in het Europese net tijdig te adresseren en de integratie van de interne energiemarkt te versterken.

Ook bevat de nieuwe TEN-E-verordening aanvullende bepalingen om te komen tot een eerlijkere verdeling van kosten tussen lidstaten voor elektriciteits- en waterstofinfrastructuurprojecten met grensoverschrijdende effecten. Dit betreft onder meer interconnectoren en netten op zee, waar de kosten nu bij de lidstaat liggen waar de infrastructuur wordt aangelegd, terwijl de baten zich over meerdere lidstaten kunnen uitstrekken. Door betere kostendeling beoogt de Commissie investeringsbelemmeringen weg te nemen en de realisatie van energie-infrastructuur met grensoverschrijdende baten te versnellen. Het voorstel bevat o.a. maatregelen die de transparantie van de verdeling van de baten van projecten moeten verbeteren, EU-brede principes voor een rechtvaardig en voorspelbaar proces voor de verdeling van kosten en de mogelijkheid om projecten te bundelen. Daarnaast bevat het voorstel nieuwe regels voor het gebruik van congestie-inkomsten voor de financiering van grensoverschrijdende elektriciteitsinfrastructuurprojecten die de status hebben van een project van gemeenschappelijk belang (PCI).

Tot slot identificeert de Commissie in de mededeling acht zogenoemde *Energy Highways*: strategische infrastructuurprojecten die van groot belang worden geacht voor de verdere integratie en robuustheid van het Europese energiesysteem en voor de voltooiing van de Energie-Unie en die tegen concrete knelpunten aanlopen. Die knelpunten belemmeren de voortgang en vragen daarom extra inzet op korte termijn. Geen van de voorgestelde *Energy Highways* is gelegen in Nederland of in de Noordzeeregio.

III) Efficiënter benutten van bestaande netten en aanpakken van netcongestie om wachtrijen te beperken

De Commissie benadrukt dat efficiënter gebruik van bestaande (nationale en grensoverschrijdende) infrastructuur en efficiëntere omgang met verzoeken om netaansluiting noodzakelijk zijn om ongebruikte duurzame elektriciteitsproductie te voorkomen. Naast netuitbreiding bevat het pakket daarom ook voorstellen voor het beter benutten van bestaande netcapaciteit, o.a. door het identificeren en prioriteren van «niet-kabel»-oplossingen in de netplanning. Daarnaast bevat het pakket een toolbox met niet-bindende richtsnoeren voor lidstaten om netcongestie aan te pakken en wachtrijen voor netaansluitingen te verkorten. Deze richtsnoeren zien onder meer op prioritering, flexibiliteit en slimmer gebruik van bestaande netten. Het Nederlandse prioriteringskader van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) wordt daarbij expliciet genoemd als *best practice*.

IV) Versterken van veiligheid en weerbaarheid van fysieke infrastructuur

Het EU Grids Package bevat voorstellen om veiligheids- en weerbaarheidsgelateerde maatregelen voor kritieke netwerkelementen van elektriciteitsinfrastructuur op te nemen binnen de infrastructuurcategorieën van de TEN-E zodat deze projecten in aanmerking kunnen komen voor financiële middelen van de EU uit het *Connecting Europe Facility* (CEF).⁸ Het pakket moet daarnaast helpen om de fysieke veiligheid en cyberveiligheid van grensoverschrijdende infrastructuur te verbeteren door veiligheidsoverwegingen vroeg in de projectplanning te integreren. De Commissie stelt dat het stimuleren van «*resilience by design*» van belang is om ongewenste afhankelijkheden van onbetrouwbare derde landen te voorkomen. Ook stelt de Commissie maatregelen voor om de transparantie van eigendomsstructuren van voorgestelde projecten te bevorderen en dit mee te wegen bij de selectie van projecten van gemeenschappelijk belang (PCI) en projecten van wederzijds belang (PMI).

b) Impact assessment Commissie

In het kader van het EU Grids Package heeft de Commissie voor de afzonderlijke wetgevende onderdelen impact assessments uitgevoerd, waarin verschillende beleidsopties zijn onderzocht en beoordeeld op hun bijdrage aan de doelstellingen van het pakket. De Commissie heeft daarbij gekeken naar de mate waarin deze opties bijdragen aan het versnellen van de uitrol van nationale en grensoverschrijdende energie-infrastructuur, het versterken van de interne energiemarkt en het verlagen van energieprijzen, met oog voor proportionaliteit en uitvoerbaarheid.

Voor de nieuwe TEN-E-verordening heeft de Commissie een uitgebreid impact assessment uitgevoerd, waarin uiteenlopende beleidsopties zijn onderzocht, variërend van het voortzetten van het bestaande kader tot een versterkte Europese rol in infrastructuurplanning, projectselectie en kostendeling. De Commissie kiest voor een benadering die inzet op versterkte Europese coördinatie en planning, vereenvoudiging van procedures en verbeterde kostendeling, omdat deze aanpak het meest effectief wordt geacht om geïdentificeerde grensoverschrijdende infrastructuurgaten tijdig te adresseren en tegelijkertijd onnodige lasten voor lidstaten en marktpartijen te beperken.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 4155

Ook voor het voorstel tot versnelling van vergunningverlening heeft de Commissie een impact assessment uitgevoerd. Daarin zijn knelpunten in bestaande procedures geanalyseerd en verschillende maatregelen vergeleken om doorlooptijden van de vergunningverlening te verkorten. De Commissie benoemt in het voorstel dat milieu- en natuurtoetsen als een vertragende factor ervaren worden in de vergunningverlening. De Commissie concludeert dat gerichte harmonisatie van procedures, verkorting van termijnen en een expliciete erkenning van het publiek belang van energie-infrastructuur noodzakelijk zijn om investeringsvertragingen weg te nemen en de tijdige uitbreiding van netten mogelijk te maken.

Voor de niet-wetgevende onderdelen van het pakket, waaronder de richtsnoeren voor de aanpak van netcongestie en de overkoepelende mededeling, heeft de Commissie geen afzonderlijk impact assessment uitgevoerd. Deze onderdelen zijn gebaseerd op bestaande analyses, implementatierapportages en stakeholderconsultaties en zijn bedoeld om de uitvoering en effectiviteit van de wetgevende voorstellen te ondersteunen.

Gelet op het feit dat voor de kernonderdelen van het EU Grids Package impact assessments zijn uitgevoerd en de overige onderdelen een ondersteunend en niet-wetgevend karakter hebben, acht de Commissie een aanvullend integraal impact assessment niet noodzakelijk.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

I) Versnellen van vergunningverlening

Het kabinet heeft de afgelopen jaren ingezet op het versnellen van de uitbreiding en intensivering van energie-infrastructuur, aangezien dit een randvoorwaarde is voor de verduurzaming van onze economie en de aanpak van netcongestie. Vergunningverlening duurt voor deze projecten vaak nog te lang. Het kabinet zet daarom in op het vereenvoudigen en versnellen van vergunningsprocedures zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid, juridische houdbaarheid en rechtsbescherming. Ook wil het kabinet meer voorspelbaarheid voor netbeheerders en andere betrokken partijen.⁹

II) Sterkere Europese planning en kostendeling

Het kabinet hecht groot belang aan een goed functionerende en geïntegreerde Europese energiemarkt, omdat marktintegratie bijdraagt aan leveringszekerheid, verduurzaming, betaalbaarheid en weerbaarheid van het Europese en Nederlandse energiesysteem. Ook onderkent het kabinet dat keuzes over energie-infrastructuur steeds vaker grensoverschrijdende effecten hebben. Het kabinet zet zich daarom in EU-verband en binnen regionale fora zoals de North Seas Energy Cooperation (NSEC) in voor nauwere afstemming van nationale en Europese infrastructuurplanning en voor versterkte samenwerking tussen lidstaten, met als doel efficiënte investeringen te bevorderen. Daarbij is passend dat ook onderlinge afstemming op het gebied van de bredere systeemplanning wordt versterkt.

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 1230 (MIEK)

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de kosten van energie-infrastructuur met grensoverschrijdende baten op een eerlijke en transparante wijze tussen lidstaten worden verdeeld, zodat investeringen bijdragen aan een goed functionerende interne energiemarkt en infrastructuur met Europese meerwaarde tijdig kan worden gerealiseerd.¹⁰

III) Efficiënter benutten van bestaande netten en aanpakken van netcongestie

Het kabinetsbeleid is gericht op een combinatie van netuitbreiding en efficiënter gebruik van bestaande netcapaciteit. In dat kader zet Nederland in op maatregelen om netcongestie te verminderen, onder meer door prioritering, flexibiliteit en zwaarder belasten van het net, zodat wachttijden voor aansluitingen worden verkort en duurzame opwek beter kan worden benut. Het verminderen van netcongestie is essentieel voor de voortgang van de energietransitie en voor het realiseren van maatschappelijke ambities op het gebied van economie, woningbouw, mobiliteit en strategische autonomie.¹¹ Het kabinet werkt hierbij samen met netbeheerders, mede-overheden, marktpartijen en de ACM in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie.¹² Daarnaast hebben deze partijen gezamenlijk recent acht doorbraken rondom het beter benutten van het net geïdentificeerd en uitgewerkt in concrete maatregelen. Deze maatregelen worden nu uitgevoerd.¹³

IV) Versterken van veiligheid en weerbaarheid van fysieke infrastructuur

Het kabinet acht de veiligheid en weerbaarheid van de Europese elektriciteitsnetten van essentieel belang om de leveringszekerheid van energie te waarborgen. In het realiseren van de energietransitie is het voor het kabinet van belang om ook goed oog te houden voor de fysieke en digitale weerbaarheid van het energiesysteem middels risicogebaseerde maatregelen. Het kabinet zet daarom in op een robuuste aanpak om de bescherming van kritieke infrastructuur zowel nationaal als internationaal te kunnen borgen en waar nodig verbeteren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het EU Grids Package in algemene zin wenselijk en opportuun. Het pakket adresseert structurele knelpunten in de ontwikkeling en het gebruik van energie-infrastructuur die de energietransitie en de werking van de interne energiemarkt belemmeren. Het kabinet onderschrijft tevens het belang van deze voorstellen als onderdeel van een stevig uitvoeringspakket om tijdig de knelpunten in de transitie aan te pakken om het EU-concurrentievermogen te versterken en klimaatdoelen effectief te behalen.¹⁴ Zo draagt het pakket concreet bij aan de verduurzaming van de industrie en het versterken van het concurrentievermogen door bij te dragen aan de betaalbaarheid van energie en een snellere aansluiting op de nodige energie-infrastructuur.

Tegelijkertijd zal het kabinet zich in de verdere onderhandelingen inzetten voor een zorgvuldige balans tussen Europese coördinatie en nationale beleidsvrijheid voor de onderwerpen netwerkplanning en vergunningsprocedures. Bovendien spelen in de fysieke leefomgeving ook andere maatschappelijke vraagstukken zoals defensiegereedheid, wonen en

¹⁰ Kamerstuk 21 501–33, nr. 1014 (Nederlandse EU-inzet energie)

¹¹ Kamerstuk 29 023, nr. 597

¹² Kamerstuk 29 023, nr. 597

¹³ Kamerstuk 29 023, nr. 626 (Kamerbrief Aansluitoffensief)

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 4114 (BNC fiche EU Klimaatdoelstelling 2040)

landbouw die het kabinet, en in gevallen ook de Commissie, als urgent beschouwt.

1) Versnellen van vergunningverlening

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de voorgestelde maatregelen in zowel de richtlijn als de verordening van de Commissie om vergunningverlening te versnellen aangezien dit een positief effect heeft op het realiseren van hernieuwbare energieprojecten, elektriciteitsnetten en de uitrol van de energietransitie.

Het kabinet verwelkomt in het bijzonder de verduidelijkende regels rondom stikstofemissies voor elektriciteitsnetten, in lijn met de inzet van Nederland conform het eerder met de Tweede Kamer gedeelde non-paper.¹⁵ Natuurvergunningprocedures voor energieprojecten lopen vaak vertraging op omdat kleine, tijdelijke stikstofemissies tijdens de bouwfase mogelijk negatieve effecten op een Natura 2000-gebied hebben. Voordat de vergunning verleend kan worden, moeten relatief kleine stikstofdeposities die tijdens de bouwfase van energieprojecten vrijkomen, worden onderzocht. Voor dergelijke projecten hoeft als gevolg van dit Europese voorstel stikstof niet meer in de passende beoordeling te worden betrokken. Als stikstof de enige drukfactor is, is geen natuurvergunning meer nodig.

De voorgestelde bepaling zal naar verwachting leiden tot versnelling in de realisatie van de bedoelde projecten. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om de bepaling breder van toepassing te laten zijn op alle hernieuwbare energieprojecten met bijbehorende energie-infrastructuur, conform het eerdergenoemde non-paper van het kabinet.

De erkenning van het hoger openbaar belang van elektriciteitsnetten en grensoverschrijdende energieprojecten wordt verwelkomd. Dit biedt een initiatiefnemer meer ruimte wanneer deze een beroep wil doen op een uitzonderingsgrond op grond van Europese natuur- en milieuregelgeving. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat met de recente aanpassingen van de Kaderrichtlijn Water het kabinet van mening is dat deze richtlijn voldoende balans biedt tussen bescherming van de milieukwaliteit en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen zoals de aanleg van elektriciteitsnetten en energieprojecten. Ook verwelkomt het kabinet de optie om parallel aan de uitrol van het project compenserende maatregelen te treffen.

Het kabinet is positief over de afbakening van de beoordelingsplicht op milieu- en natuureffecten met betrekking tot aanpassingen van bestaande elektriciteitsnetten in de richtlijn. Dit leidt tot een verlichting van de onderzoekslast voor de initiatiefnemer en drukt de kosten en administratieve lasten. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om hernieuwbare energieprojecten en bijbehorende energie-infrastructuur toe te voegen aan het toepassingsbereik zolang dit geen afbreuk doet aan de volksgezondheid en milieu. Ook wordt de vereenvoudigde milieubeoordeling bij vervanging van een windturbine ondersteund. Wat betreft het kabinet dient in het geval van *repowering* de milieubeoordeling beperkt te zijn tot aanpassingen van het betreffende project.

Het kabinet zou in de richtlijn voor de vergunningverlening voor (groene) waterstof- en biogasprojecten (productie- en opslagfaciliteiten alsmede infrastructuur) graag dezelfde flexibiliteit zien met betrekking tot de

¹⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/d045415c-7c6b-441f-ba00-7feb25f8e7db/file>

beoordeling van milieu- en natuureffecten zoals die ook voorgesteld wordt voor de aanpassing van elektriciteitsnetten.

Daarnaast ondersteunt het kabinet in beginsel het voornemen van het delen van voordelen met de lokale gemeenschap met betrekking tot hernieuwbare energieproductie, maar het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van een dwingende, Europese regeling daarvan. Vergaande eisen kunnen financiële en bedrijfsmatige risico's introduceren, op gespannen voet staan met de vrijheden van de interne markt en in de praktijk uitwerken als de facto een fiscale heffing.

Het kabinet zal zich in algemene zin ervoor inzetten dat de voorgestelde maatregelen bijdragen aan daadwerkelijke versnelling, met behoud van zorgvuldigheid en rechtsbescherming, en dat lidstaten voldoende ruimte behouden om procedures in te richten passend bij hun nationale context en bij de bestaande werkwijze van de nationale autoriteit en die niet tot onnodige kosten en administratieve lasten leiden. Het kabinet acht het in algemene zin van belang dat de voorstellen niet afdoen aan het beschermingsniveau van de volksgezondheid en het milieu.

Het kabinet is geen voorstander van de mogelijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (*lex silencio positivo*, lsp) op de vergunningaanvraag voor energieprojecten of netaansluitingen. Dit druist in tegen de vereisten van zorgvuldige besluitvorming, effectieve rechtsbescherming en de noodzaak tot naleving van internationaal en Europees recht. De lsp is in het Nederlandse omgevingsrecht afgeschaft met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en is onwenselijk voor de inpassing van energie-infrastructuurele projecten in de fysieke leefomgeving. De vergunning van rechtswege kan leiden tot onduidelijke vergunningen met onduidelijke voorschriften. De uitzondering voor lidstaten die de lsp niet kennen in hun rechtssysteem, biedt voor Nederland waarschijnlijk geen soelaas, nu de lsp als instrument is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en de Dienstenwet.

Daarnaast roept de bepaling omtrent «netaansluitingsvergunningen» vragen op vanwege het gebruik van de term «vergunning» en onduidelijkheid omtrent de reikwijdte van de gestelde termijn. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie.

Het kabinet is in beginsel positief over de gestelde maximale beslistermijnen voor de vergunningsprocedures in de richtlijn en de verordening. Het kabinet steunt verder het uitgangspunt in zowel de richtlijn als de verordening om het gehele vergunningsproces zoveel mogelijk te digitaliseren. Het kabinet zal bezien in hoeverre de bepalingen passen binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet en zal daarbij waakzaam zijn op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en administratieve lasten.

Het kabinet merkt in algemene zin op dat er een tendens is dat er op Europees niveau sectorspecifieke aanpassingen worden geïntroduceerd op het gebied van vergunningverlening. Het kabinet vraagt in dit kader aandacht voor het belang van een integraal Europees (omgevingsrechtelijk) kader met uniforme definities en procedures, om zo op een effectieve en efficiënte manier voor initiatiefnemers en overheid te komen tot realisatie.

II) Sterkere Europese planning en kostendeling

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de voorstellen van de Commissie voor een sterkere Europese aanpak van infrastructuurplanning en kostendeling. Nationale infrastructuurinvesteringen hebben steeds

vaker grensoverschrijdende effecten. Onvoldoende coördinatie kan leiden tot inefficiënte of vertraagde investeringen. Dit komt niet ten goede aan de wens van het kabinet om het Europese concurrentievermogen te versterken, de verduurzaming te bevorderen en de kosten van het energiesysteem betaalbaar te houden.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor de ontwikkeling van een centraal EU-scenario als basis voor de nationale en Europese infrastructuurplanning en kostenverdeling. Het kabinet zal zich hierbij wel inzetten voor een sterke betrokkenheid van lidstaten, netbeheerders en de Europese koepelorganisatie voor netbeheerders (ENTSO-E, ENTSO-G, ENNOH) en andere relevante stakeholders in het proces. Een aandachtspunt is het vaststellen van het EU-scenario via gedelegeerde handelingen. Het is essentieel dat lidstaten, toezichthouders en de koepelorganisaties voor netbeheerders nauw worden betrokken bij de ontwikkeling en besluitvorming rond deze instrumenten. Daarnaast zal het kabinet aandacht vragen voor de nodige transparantie over de onderliggende modellering en aannames, alsmede voor de aansluiting op de bredere nationale systeemplanning, scenario's en ontwikkelingen en de rol van regionale samenwerkingsverbanden.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van het voorgestelde «gap filling»-mechanisme voor elektriciteitsinfrastructuur, dat volgens het voorstel van de Commissie uitsluitend als *ultimum remedium* kan worden ingezet. Indien via dit mechanisme projecten worden voorgesteld waarvan de baten deels bij gebruikers in andere lidstaten liggen, is het kabinet voorstander van een evenredige verdeling van de kosten van deze projecten tussen de verschillende partijen die juridisch afdwingbaar is. Daarnaast is het kabinet van mening dat er meer duidelijkheid nodig is over de bevoegdheden van de verschillende partijen (EU en nationaal) en de rol van regionale groepen onder de TEN-E, zowel bij het opstellen van het EU-scenario als bij de netwerkplanning. Het kabinet vindt dat lidstaten de bevoegdheid dienen te behouden over het beheer van het huidige en toekomstige netwerk binnen hun territorium. Een aandachtspunt hierbij is de mogelijkheid voor de Commissie om voor de investering in kwestie als *ultimum remedium* een aanbestedingsprocedure te organiseren die openstaat voor alle investeerders. Dit geldt met name voor de ontwikkeling van interconnectoren door private investeerders, omdat dit onder de Energiewet niet mogelijk en bovendien niet gewenst is vanwege het borgen van publieke belangen. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan een meer flexibele tekst voor het mechanisme, zodat geborgd kan worden dat de transmissiesysteembeheerder de investering in kwestie uitvoert en zodat lidstaten de mogelijkheid behouden om private investeerders in grensoverschrijdende projecten te weren.

Ook staat het kabinet zeer positief tegenover de voorstellen van de Commissie die bijdragen aan een rechtvaardigere verdeling van kosten van infrastructuurprojecten met grensoverschrijdende effecten, waaronder interconnectoren en netten op zee. Dit is in lijn met de oproep van het kabinet aan de Europese Commissie om tot eerlijkere kostenverdeling te komen als onderdeel van een Europese uitvoeringsagenda voor de energietransitie. Het kabinet verwelkomt de sterkere aandacht voor gezamenlijke infrastructuurplanning per zeebekken, samenwerkingsprojecten en de mogelijkheid om projecten te bundelen, om kostendeling te bevorderen. Dit sluit aan bij de Nederlandse inzet binnen de *North Seas Energy Cooperation* (NSEC) en de recent ondertekende verklaring van Energieministers tijdens de *North Sea Summit* van 26 januari jl. Het kabinet is positief over de overweging van de Commissie om aan een update van de richtsnoeren voor samenwerkingsverbanden met

betrekking tot collaboratieve investeringskaders voor offshore-energieprojecten te werken, en zal hierbij aandacht vragen voor radiale projecten voor aanlanding van wind op zee, waarvan de baten ook andere lidstaten ten goede kunnen komen.

Het kabinet zal de Commissie om nadere toelichting vragen over de voorgestelde verplichting om een deel van de congestie-inkomsten voor de financiering van elektriciteitsinfrastructuurprojecten van gemeenschappelijk of wederzijds belang (PCI/PMI) te gebruiken. Het kabinet onderschrijft de doelrichting van het voorstel om nieuwe mogelijkheden te verkennen voor de financiering van grensoverschrijdende projecten. Tegelijkertijd heeft het kabinet nog vragen over de werking en praktische invulling van de voorgestelde bepaling evenals de noodzaak hiervan en mogelijke alternatieven.

Het kabinet onderkent het strategische belang van de geïdentificeerde *Energy Highways* en het belang van deze grootschalige Europese infrastructuurcorridors voor de verdere integratie en robuustheid van het Europese energiesysteem. Ondanks dat geen van de voorgestelde *Energy Highways* in Nederland ligt, heeft Nederland wel (indirect) voordeel van betere algehele interconnectie met bijvoorbeeld het Iberisch Schiereiland (en daarmee waterstof en elektriciteit die vanuit daar kunnen worden geïmporteerd). Tegelijkertijd lijken geen directe juridische of financiële voordelen verbonden te zijn met de aanwijzing van een project als *Energy Highway*. Het kabinet zal de Commissie vragen om meer duidelijkheid hierover.

III) Efficiënter benutten van bestaande netten en aanpakken van netcongestie om wachtrijen te beperken

Het kabinet verwelkomt de aandacht in het voorstel voor efficiëntere procedures voor het tijdig realiseren van netaansluitingen o.a. door het identificeren en prioriteren van «niet-kabel»-oplossingen in de netplanning. Het kabinet staat daarnaast positief tegenover de door de Commissie voorgestelde toolbox met richtsnoeren voor de aanpak van netcongestie. Het delen van best practices en het bevorderen van efficiënter netgebruik kan lidstaten ondersteunen bij het verkorten van wachtrijen voor netaansluitingen en het beter benutten van bestaande netcapaciteit. Het kabinet waardeert dat het Nederlandse prioriteringskader als *best practice* wordt genoemd.

IV) Versterken van veiligheid en weerbaarheid van fysieke infrastructuur

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de door de Commissie voorgestelde maatregelen op het gebied van veiligheid en weerbaarheid. Het kabinet benadrukt daarbij dat het investeren in nieuwe en het verbeteren van bestaande infrastructuur en interconnecties tussen Europese landen in het algemeen bijdraagt aan een verhoogde weerbaarheid. Om de Nederlandse en Europese energie-infrastructuur te moderniseren, toekomstbestendig en weerbaar te maken, onderstreept het kabinet daarbij de noodzaak voor een robuust CEF-E-fonds om dit te kunnen realiseren.

Het kabinet verwelkomt de introductie van een nieuwe categorie binnen de TEN-E-verordening voor netbeveiliging, waardoor maatregelen die bijdragen aan een hoger niveau van fysieke beveiliging, cyberbeveiliging, monitoring en systeemcontrole in aanmerking kunnen komen voor Europese middelen onder CEF.

Daarnaast deelt het kabinet het belang van het tijdig uitvoeren van risicoanalyses in een vroeg stadium van de projectplanning van energie infrastructuurprojecten om zo veiligheidsoverwegingen al in de ontwerpfase mee te nemen. Dit is in lijn met de noodzaak die het kabinet deelt om »*resilience by design/security by design*» mee te nemen in de uitrol van nieuwe infrastructuur. Voorts verwelkomt het kabinet het streven van de Commissie om meer transparantie te creëren over eigendomsstructuren van energie-infrastructuur, zowel vanuit het perspectief van economische veiligheid als vanuit de bredere (digitale) weerbaarheid.

Het is van belang om mogelijke hoogrisicovolle strategische afhankelijkheden zo vroeg mogelijk in de projectplanning in kaart te brengen, zodat waar nodig tijdig mitigerende maatregelen kunnen worden genomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meerderheid van de lidstaten verwelkomt het EU Grids Package op hoofdlijnen en onderschrijft het belang van versnelling van de uitrol van energie-infrastructuur in het licht van de energietransitie, leveringszekerheid en betaalbaarheid. Enkele lidstaten hebben reeds kritische kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde versterking van Europese coördinatie op het gebied van netwerkplanning en hebben hierbij benadrukt dat het van belang is dat de rol van nationale bevoegdheden en de rol van nationale netbeheerders behouden blijft. Het merendeel van de lidstaten verwelkomt de maatregelen uit het pakket die leiden tot een verdere stroomlijning en versnelling van de vergunningensystematiek. Daarnaast zijn er enkele lidstaten die zich terughoudend opstellen ten aanzien van sectorspecifieke aanpassingen aan milieuregels en waarschuwen voor mogelijke fragmentatie van het bestaande EU-milieu-acquis. Ook is door meerdere lidstaten aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de voorstellen op het terrein van vergunningverlening.

Het Europees Parlement moet nog een positie bepalen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de mededeling EU Grids Package is positief. De in de mededeling beschreven maatregelen hebben met name betrekking op de ontwikkeling, planning en het gebruik van energie-infrastructuur en het versnellen van vergunningverlening van hernieuwbare energie en energie-infrastructuur en raakt daarmee rechtstreeks aan deze doelstellingen. Op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder i, VWEU).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van het voorstel voor de verordening trans-Europese energie-infrastructuur (TEN-E herziening) is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 172 VWEU. Artikel 172 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor maatregelen op het terrein van trans-Europese netwerken en is relevant voor de onderdelen van het pakket die zien op de ontwikkeling en planning van grensoverschrijdende energie-infrastructuur. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van trans-Europese netwerken is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder h, VWEU).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van het voorstel voor de richtlijn versnelling vergunningverlening is positief. De voorgestelde rechtsgrondslagen zijn artikel 194, tweede lid, VWEU en artikel 192, eerste lid, VWEU. Artikel 194, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen ter verwezenlijking van de doelstellingen genoemd in artikel 194, eerste lid, VWEU, waaronder het waarborgen van de werking van de energiemarkt, de continuïteit van de energievoorziening, het bevorderen van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie en het stimuleren van de interconnectie van energienetwerken. Artikel 192, eerste lid, VWEU vormt de rechtsgrondslag voor het milieubeleid. Deze rechtsgrondslag is nodig om gerichte aanpassingen aan specifieke milieuregels in te voeren om vergunningverleningsprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en energie-infrastructuur te versnellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op zowel het terrein van energie als het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder i, respectievelijk onder e VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling EU Grids Package is positief. De mededeling heeft tot doel het versnellen en moderniseren van de Europese energie-infrastructuur. De ontwikkeling, planning en het gebruik van energie-infrastructuur hebben in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter. Nationale keuzes over energie-infrastructuur hebben directe gevolgen voor buurlanden, onder meer voor leveringszekerheid, marktintegratie en energieprijzen. Indien lidstaten deze vraagstukken uitsluitend nationaal adresseren, bestaat het risico op een gefragmenteerde aanpak, inefficiënte investeringen en belemmeringen voor de interne energiemarkt. Om die reden kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. EU-regelgeving kan bijdragen aan een betere afstemming van infrastructuurplanning, het tijdig identificeren van grensoverschrijdende infrastructuurbehoeften en een eerlijkere verdeling van kosten en baten tussen lidstaten. Dit bevordert de integratie van energie-infrastructuur binnen de Unie en creëert meer zekerheid voor investeerders die nodig is om de aanzienlijke investeringen in energie-infrastructuur te mobiliseren. Daarnaast kan een Europese aanpak bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen voor de interne markt, het creëren van een gelijk speelveld voor betrokken partijen en het efficiënter benutten van bestaande netcapaciteit en het aanpakken van netcongestie. Ook waar het gaat om grootschalige, strategische infrastructuur met Europese meerwaarde heeft een gecoördineerde aanpak op EU-niveau de voorkeur boven een gefragmenteerde nationale benadering. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de verordening trans-Europese energie-infrastructuur (TEN-E herziening) als positief. In aanvulling op bovenstaande beoordeling voor de mededeling die ook van toepassing is op de verordening beoogt de verordening op een gecoördineerde wijze versnelling van de energietransitie te verwezenlijken door bestaande procedures voor het verkrijgen van vergunningen verder te versnellen en vereenvoudigen. De uiteindelijke effecten van een gebrek aan hernieuwbare energie en energie-infrastructuur zijn grensoverschrijdend. Daarom kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om die reden ziet het kabinet de meerwaarde van het optreden op EU-niveau om de energietransitie te verwezenlijken en te versnellen. Ook biedt een EU-breed regelgevend kader meer zekerheid aan investeerders. Een gefragmenteerde aanpak en mogelijke vertraging van de energietransitie worden hiermee voorkomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de richtlijn versnelling vergunningverlening als positief. In aanvulling op bovenstaande beoordeling voor de mededeling die ook van toepassing is op de richtlijn beoogt de richtlijn op een gecoördineerde wijze versnelling van de energietransitie te verwezenlijken door bestaande procedures voor het verkrijgen van vergunningen verder te versnellen en vereenvoudigen. De uiteindelijke effecten van een gebrek aan hernieuwbare energie en energie-infrastructuur zijn grensoverschrijdend. Daarom kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, en is een EU-aanpak nodig om de energietransitie te verwezenlijken en te versnellen. Ook biedt een EU-breed regelgevend kader meer zekerheid aan investeerders. Een gefragmenteerde aanpak en mogelijke vertraging van de energietransitie worden hiermee voorkomen. Om deze redenen acht het kabinet optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling EU Grids Package als positief. De mededeling heeft tot doel het versnellen van de ontwikkeling en het efficiënter gebruik van energie-infrastructuur, het versnellen van vergunningverlening, het aanpakken van netcongestie en het verbeteren van de integratie van de interne energiemarkt. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het de bredere Europese doelstellingen op het gebied van de energietransitie, betaalbaarheid en leveringszekerheid ondersteunt. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie bindende wetgeving combineert met niet-bindende instrumenten, zoals richtsnoeren en *best practices*, en op meerdere onderdelen ruimte aan lidstaten laat om rekening te houden met nationale omstandigheden en bestaande institutionele kaders. Zo bevatten de voorstellen voor infrastructuurplanning en netgebruik kaders en principes, zonder gedetailleerde voorschriften voor de nationale invulling. Dit moet volgens het kabinet worden gezien tegen de achtergrond van de omvang en urgentie van het publieke belang van het versnellen van de energietransitie.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de verordening trans-Europese energie-infrastructuur (TEN-E herziening) als positief. Het voorstel beoogt onder meer het waarborgen van de werking van de energiemarkt, het versterken van de leveringszekerheid en het bevorderen van de interconnectie van energienetwerken en het versnellen van vergunningverlening te bevorderen. Het voorgestelde optreden is naar het oordeel van het kabinet geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat het voorstel de belangrijkste structurele knelpunten bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende energie-infrastructuur adresseert, zoals gefragmenteerde planning en een onevenwichtige verdeling van kosten en baten. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. In het voorstel laat de Commissie op meerdere onderdelen ruimte aan lidstaten om rekening te houden met nationale omstandigheden en bestaande institutionele kaders. Dit moet volgens het kabinet worden gezien tegen de achtergrond van de omvang en urgentie van het publieke belang van het versnellen van de energietransitie.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de van richtlijn versnelling vergunningverlening als positief. Het beoogt bij te dragen aan het versnellen van de ontwikkeling en het efficiënter gebruik van energie-infrastructuur, het versnellen van vergunningverlening, het aanpakken van netcongestie en het verbeteren van de integratie van de interne energiemarkt. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat met voorgestelde maatregelen als maximale beslistermijnen, het gebruik van één digitaal loket en vereenvoudigde procedures voor kleinschalige of aanpassingsprojecten vergunningverlening zal worden versneld. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. In het voorstel laat de Commissie op meerdere onderdelen ruimte aan lidstaten om rekening te houden met nationale omstandigheden en bestaande institutionele kaders. Dit moet volgens het kabinet worden gezien tegen de achtergrond van de omvang en urgentie van het publieke belang van het versnellen van de energietransitie.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De consequenties van het EU Grids Package voor de EU-begroting hebben met name betrekking op de uitvoering van nieuwe taken door de Europese Commissie en betrokken Europese instanties, waaronder het Agentschap voor de samenwerking tussen energietoezichthouders (ACER). De Commissie geeft aan dat een versterking van capaciteit nodig kan zijn om aanvullende taken op het terrein van infrastructuurplanning, monitoring van netten en coördinatie van grensoverschrijdende projecten uit te voeren.

Het voorstel voorziet niet in nieuwe of aparte financieringsinstrumenten op EU-niveau. De toevoeging van een nieuwe categorie voor netveiligheid onder de TEN-E-verordening zal effecten hebben op verdeling van middelen binnen CEF (*Connecting Europe Facility*), waarbij middelen binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader (2021–2027) kunnen worden herprioriteerd ten gunste van deze nieuwe categorie. Eventuele EU-middelen die benodigd zijn voor uitvoering en toezicht dienen te worden gevonden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventuele budgettaire gevolgen moeten passen binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en in lijn moeten zijn met een prudente ontwikkeling van de EU-begroting. Voor de periode na 2027 geldt dat besluitvorming hierover plaatsvindt in het kader van de

onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader, waarop het kabinet met dit fiche niet vooruitloopt.

Het kabinet is kritisch ten aanzien van structurele uitbreidingen van administratieve capaciteit op EU-niveau. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de (uitkomst van) de onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de integrale afweging van middelen na 2027. Voor zover het voorstel leidt tot nationale budgettaire gevolgen, geldt dat (eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het impact assessment van de Commissie biedt beperkt inzicht in de exacte financiële consequenties en uitvoeringslasten voor lidstaten. Wel geeft de Commissie aan dat de voorstellen kunnen leiden tot extra implementatie-, uitvoerings- en handavingskosten voor nationale overheden en toezichthouders, onder meer als gevolg van aanvullende taken op het gebied van vergunningverlening, infrastructuurplanning, rapportage en coördinatie met andere lidstaten.

Voor Nederland kunnen deze kosten onder meer neerslaan bij betrokken departementen, toezichthouders en uitvoeringsorganisaties, evenals bij medeoverheden die een rol spelen in vergunningverlening en ruimtelijke besluitvorming. De precieze omvang van deze kosten is op dit moment nog niet te kwantificeren. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Tegenover mogelijke uitvoeringskosten staat dat een meer gecoördineerde Europese aanpak van infrastructuurplanning en vergunningverlening op termijn kan bijdragen aan efficiëntere investeringen en lagere maatschappelijke kosten.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen bevatten geen directe verplichtingen die leiden tot specifieke investerings- of verduurzamingskosten voor burgers. Voor het bedrijfsleven, waaronder netbeheerders en ontwikkelaars van energie-infrastructuur, kunnen de voorstellen wel leiden tot wijzigingen in administratieve verplichtingen, bijvoorbeeld door aanvullende rapportagevereisten, deelname aan Europese planningsprocessen en naleving van geharmoniseerde procedures. Daarnaast kunnen de voorstellen gevolgen hebben voor de wijze waarop (een deel van) congestie-inkomsten van transmissienetbeheerders wordt ingezet voor (grensoverschrijdende) infrastructuurprojecten; de mogelijke effecten hiervan voor netbeheerders en aangeslotenen worden nog nader bezien. Tegelijkertijd beoogt het pakket juist regeldruk te verminderen door vergunningprocedures te stroomlijnen, termijnen te verkorten en meer duidelijkheid te bieden over het publieke belang van energie-infrastructuur. Dit kan leiden tot lagere kosten en minder onzekerheid voor bedrijven die investeren in energieprojecten.

Het kabinet onderschrijft de doelstelling om regeldruk te verminderen en ziet in de voorgestelde maatregelen aanknopingspunten om procedures voorspelbaarder en efficiënter te maken. Tegelijkertijd zal het kabinet in de onderhandelingen nadrukkelijk toetsen of de voorgestelde vereenvoudi-

gingen in de praktijk ook daadwerkelijk tot regeldrukvermindering leiden, en zich ervoor inzetten dat waar mogelijk verdere vereenvoudiging wordt bereikt, onder meer door nieuwe rapportage- en procesverplichtingen te beperken tot wat strikt noodzakelijk is en overlap met bestaande verplichtingen te voorkomen.

Daarnaast kan een betere afstemming van infrastructuurplanning en het efficiënter benutten van bestaande netten bijdragen aan lagere maatschappelijke kosten en uiteindelijk ook aan lagere energieprijzen voor burgers en bedrijven.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een goed functionerende en geïntegreerde Europese energie-infrastructuur is van groot belang voor het concurrentievermogen, de weerbaarheid en decarbonisatie van de EU. Het EU Grids Package kan bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen op de interne energiemarkt, het verlagen van systeemkosten, het verbeteren van de leveringszekerheid en het versnellen van de energietransitie, wat gunstig is voor het Europese investeringsklimaat en de concurrentiepositie van de Europese industrie.

Daarnaast kan versterkte grensoverschrijdende infrastructuur bijdragen aan het verminderen van afhankelijkheden van energie-importen uit derde landen en daarmee aan de open strategische autonomie en weerbaarheid van de EU. Door betere interconnecties en een robuuster elektriciteitsstelsel kan de EU flexibeler inspelen op geopolitieke ontwikkelingen en verstoringen op energiemarkten.

Tot slot dragen de voorstellen bij aan het effectief realiseren van de Europese klimaatdoelstellingen, doordat zij tijdig duidelijke en uitvoerbare randvoorwaarden bieden voor de transitie. Dit stelt bedrijven en burgers in staat zich tijdig aan te passen en is essentieel voor de haalbaarheid, betaalbaarheid en het daadwerkelijk bereiken van klimaatneutraliteit uiterlijk in 2050.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctioneringsbeleid

Afhankelijk van de uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen zal het EU Grids Package gevolgen hebben voor nationale regelgeving op het terrein van energie-infrastructuur, vergunningverlening en netplanning. Met name aanpassingen in of aanvullingen op bestaande wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en de Energiewet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, kunnen noodzakelijk zijn om de voorgestelde versnelling van procedures en versterkte Europese coördinatie te implementeren.

Het voorstel leidt tot een uitbreiding en nadere inkadering van taken en verantwoordelijkheden van nationale autoriteiten, onder meer op het gebied van vergunningverlening, infrastructuurplanning en gegevensuitwisseling. Dit vraagt om zorgvuldige afstemming met decentrale overheden, mede gelet op het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet».

Daarnaast heeft het pakket directe doorwerking naar decentrale overheden, die op grond van onder meer de Omgevingswet, Energiewet en aanverwante regelgeving eigen taken en verantwoordelijkheden

hebben op het gebied van ruimtelijke ordening, vergunningverlening en de afweging van publieke belangen in de fysieke leefomgeving, waarbij zij een regisserende rol vervullen in de inrichting en benutting van de ruimte.

Het voorstel verplicht lidstaten tot een stilzwijgende goedkeuring van vergunningaanvragen (*lex silencio positivo*, lsp), behalve voor natuur- en milieurechtelijke besluiten of als het nationale stelsel niet in dit rechtsinstrument voorziet. Weliswaar is de lsp in het Nederlandse omgevingsrecht afgeschaft met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat nog steeds een regeling voor de lsp (zie de artikelen 4:20a-4:20f Awb) en ook de Dienstenwet bevat een bepaling over de lsp (artikel 28). Niet onwaarschijnlijk is dat het voorstel tot gevolg heeft dat de vergunning van rechtswege opnieuw ingevoerd moet worden voor andere dan natuur- en milieurechtelijke besluiten. Dit betekent dat de Omgevingswet op dit punt moet worden aangepast. Nederland vindt de lsp onwenselijk voor de inpassing van energie-infrastructuurprojecten in de fysieke leefomgeving en voor het toekennen van aansluit- of transportverzoeken door netbeheerders, aangezien dit kan leiden tot vergunningen of rechten van rechtswege zonder expliciete inhoudelijke afweging en vastlegging. Overigens roept het voorstel ook vragen op over de reikwijdte van het begrip «milieurechtelijke besluiten». Dat begrip is niet gedefinieerd en heeft geen vastomlijnde betekenis. Om rechtsonzekerheid te voorkomen, kan het beter volledig aan de lidstaten worden overgelaten, binnen duidelijke Europese randvoorwaarden, om bij de implementatie al dan niet te kiezen voor de lsp. Waarbij wel aandacht moet zijn voor het voorkomen van ongewenste verschillen die kunnen leiden tot strategisch gedrag bij grensoverschrijdende projecten.

Het voorstel bevat geen strafrechtelijke sanctiebepalingen.

Met betrekking tot aanpassingen van al bestaande projecten verwelkomt het kabinet dat het voorstel voor de richtlijn het mogelijk maakt om de milieueffectenrapportage op grond van MER-richtlijn en de passende beoordeling in de zin van de Habitatrichtlijn te beperken tot de beoordeling van de betreffende wijziging of uitbreiding, en zal de praktische uitvoering hiervan in Nederland onderzoeken, ook in het licht van de nationale rechtspraak.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel voor een nieuwe TEN-E-verordening geeft de Commissie in drie bepalingen de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen (zie de artikelen 3 lid 4, 11 lid 6 en 19 lid 4). Artikel 3 lid 4 geeft de Commissie de bevoegdheid om de EU-lijst van projecten van gemeenschappelijk of wederzijds belang vast te stellen, onder voorbehoud van goedkeuring door de betrokken lidstaten. Deze bevoegdheid is bedoeld om ervoor te zorgen dat de lijst zich blijft richten op projecten die het meest effectief bijdragen aan de strategische energieprioriteiten en -gebieden die in de verordening zijn vastgelegd.

Artikel 11 lid 6 geeft de Commissie de bevoegdheid om een centraal scenario vast te stellen dat moet worden gebruikt voor de netwerkplanning op Unieniveau voor elektriciteit, waterstof en gas, de identificatie van infrastructuurbehoeften, de kosten-batenanalyse voor het hele energiesysteem en de grensoverschrijdende kostentoewijzing.

Artikel 19 lid 1 verplicht transmissiesysteembeheerders om 25% van hun congestie-inkomsten te reserveren voor netwerkinvesteringen in projecten op de Unielijst die relevant zijn voor het verminderen van de congestie

van interconnectoren. Lid 4 geeft de Commissie de bevoegdheid om de voorwaarden te specificeren waaronder transmissiesysteembeheerders de gereserveerde middelen mogen gebruiken. Met deze bepalingen wil de Commissie het gebruik van inkomsten uit congestie voor de financiering van grensoverschrijdende elektriciteitsinfrastructuur stimuleren.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de flexibiliteit en het inspelen op nieuwe uitdagingen op deze terreinen kan bevorderen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat bij elk van de bevoegdheden er een (niet-essentiële) toevoeging of aanpassing van de basishandeling plaatsvindt. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend, zowel in de hierboven genoemde bepalingen als in het overkoepelende artikel 23.

c) Implementatietermijn en inwerkingtreding

Voor de richtlijnonderdelen van het EU Grids Package geldt dat een implementatietermijn zal worden vastgesteld na afronding van de onderhandelingen. Gezien de complexiteit van de voorstellen en de mogelijke noodzaak tot aanpassing van wetgeving in formele zin, acht het kabinet een implementatietermijn van ten minste twee jaar wenselijk en realistisch. Conform motie Klos¹⁶ Het kabinet Voor de verordening(en) geldt dat deze rechtstreeks van toepassing zijn vanaf het moment van inwerkingtreding. Wel kunnen flankerende uitvoeringsmaatregelen nodig zijn om een effectieve toepassing in de Nederlandse rechtsorde te waarborgen.

d) Evaluatie- en/of horizonbepaling

Het voorstel bevat bepalingen die voorzien in monitoring en evaluatie door de Europese Commissie en relevante Europese instanties. Het kabinet acht dergelijke evaluatiebepalingen wenselijk, gezien de ingrijpende aard van de maatregelen en de onzekerheden rond de praktische uitwerking en effecten op langere termijn. Evaluatie biedt de mogelijkheid om waar nodig bij te sturen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering van het EU Grids Package ligt primair bij de Rijksoverheid, in het bijzonder het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) vanwege verantwoordelijkheden op het terrein van milieuvergunningen en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) als bevoegd gezag voor natuurvergunningverlening in nauwe samenwerking met medeoverheden en nationale uitvoerings- en toezichthoudende instanties. Netbeheerders (TSO's en DSO's), bevoegde vergunningverlenende autoriteiten en de ACM spelen hierbij een centrale rol.

¹⁶ zal het kabinet onderzoeken, parallel aan onderhandelingen, op welke wijze dit voorstel zo snel mogelijk in nationale wetgeving geïmplementeerd kan worden. Kamerstuk 29 023, nr. 619

Het pakket kan leiden tot aanvullende taken voor bevoegde autoriteiten, onder meer op het gebied van vergunningverlening, infrastructuurplanning, kostendeling en transparantie. Voor de ACM kunnen extra taken ontstaan op het terrein van toezicht op netgebruik, congestiemaatregelen en grensoverschrijdende samenwerking. Op Europees niveau krijgt ACER aanvullende taken, met name ten aanzien van Europese netplanning en coördinatie.

De voorstellen kunnen noodzaken tot kostbare aanvullende digitaliseringsmaatregelen (één loket, ook voor projectbesluiten en voor internationale projecten die onder de TEN-E-verordening vallen, aanvullende geologische data en statistieken m.b.t. doorlooptijden van vergunningen). Het kabinet wil benadrukken dat er voldoende flexibiliteit moet zijn in de uitvoering om deze aan te laten sluiten bij bestaande nationale systematiek en zal zich daarvoor inzetten tijdens de onderhandelingen.

De exacte gevolgen voor uitvoering en handhaving zijn mede afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van de voorstellen en zullen in de verdere uitwerking en implementatiefase nader worden bezien. Op dit moment zijn geen fundamentele belemmeringen voor uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het EU Grids Package heeft geen directe gevolgen voor ontwikkelingslanden. Indirect kan het pakket bijdragen aan het versnellen van de Europese energietransitie en het terugdringen van broeikasgasemissies, wat positief is in het licht van mondiale klimaatdoelstellingen waarvan ontwikkelingslanden relatief sterk de gevolgen ondervinden.

Verder kunnen verbeterde Europese elektriciteitsnetten en marktintegratie op langere termijn bijdragen aan stabielere energieprijzen en een robuuster energiesysteem, wat ondersteunend kan zijn aan internationale samenwerking op het gebied van duurzame energie. Er zijn geen specifieke negatieve effecten voor ontwikkelingslanden voorzien.