Wijziging van de Omgevingswet en andere wetten (energieprojecten)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voegt aan de Omgevingswet bepalingen voor provincies en het Rijk toe om rechten te heffen (leges) voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een projectbesluit voor energie-infrastructuurprojecten en projecten voor opslag of vervoer van CO_2. De aanvrager kan, in plaats van die leges te betalen, ervoor kiezen om de kosten die de provincies of het Rijk maken, te betalen op grond van een door hem met de provincie of het Rijk te sluiten overeenkomst, waarmee de huidige praktijk wordt gecodificeerd.

Verder bevat dit wetsvoorstel diverse juridisch-technische wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht, Energiewet, Mijnbouwwet, Wet bijmengverplichting groen gas, Wet milieubeheer, Wet op de economische delicten en Wet windenergie op zee.

2. Jaarlijkse vereenvoudigingswet en Wetgevingsprogramma Stroomlijnen Energieprojecten

De toenemende hoeveelheid en complexiteit van regels belemmert de uitvoering van de regels en de dienstverlening aan burgers en ondernemers. De samenleving roept op om meer werk te maken van het vereenvoudigen van regels, door onder meer onnodige regels te verminderen en burgers en bedrijfsleven meer centraal te zetten bij de uitvoering van regelingen en meer snelheid daarin te realiseren. In het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Jetten is een jaarlijkse vereenvoudigingswet aangekondigd.[1] De eerste editie daarvan krijgt de vorm van een pakket van afzonderlijke wetsvoorstellen, waaronder dit wetsvoorstel.

De voorgestelde legesregeling is een van de maatregelen uit het Wetgevingsprogramma Stroomlijnen Energieprojecten waarover de Kamer bij brief van 25 april 2025 is geïnformeerd door de toenmalige Minister van Klimaat en Groene Groei.[2]

De voorgestelde legesregeling zorgt voor versnelling en past daarmee binnen de doelstelling van het realiseren van meer snelheid zoals beoogd met de vereenvoudigingswet. Het wetsvoorstel codificeert namelijk niet alleen de huidige praktijk van het sluiten van overeenkomsten, maar maakt het ook mogelijk om leges te heffen als het onverhoopt niet lukt om tijdig zo'n overeenkomst te sluiten. Dit bevordert de voortgang van de projectprocedure waardoor eerder kan worden gestart met de realisatie van het project.

3. Leges aanvragen projectbesluiten energie- en CO_2-projecten

3.1 Achtergrond

Voor de energietransitie wordt hard en met urgentie gewerkt aan het realiseren van nieuwe energie-infrastructuur om netcongestie op te lossen, en aan een toekomstbestendig en duurzaam energiesysteem dat randvoorwaardelijk is voor een verdere verduurzaming van de samenleving. Het begrip energie-infrastructuur is in de bijlage bij de Omgevingswet omschreven als 'werken, kabels of leidingen, waaronder lege buizen, ondergrondse ondersteuningswerken en beschermingswerken, bestemd voor opwekking of winning, transport en opslag van elektriciteit, respectievelijk stoffen als energiedrager'. Energie-infrastructuur omvat bijvoorbeeld de transmissiesystemen en -stations voor elektriciteit en buisleidingen voor transport van waterstof.

---

[1] Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36848, nr. 31, p. 6, 17 en 29.

[2] Kamerstukken II 2025/26, 29023, nr. 566. De maatregel voor leges voor het projectbesluit is na de brief van 25 april 2025 aan het wetgevingsprogramma toegevoegd.

In het kader van de uitvoering van het Klimaatakkoord streeft het kabinet naar een CO_2-reductie van 55% in 2030 en een klimaatneutraal Nederland in 2050. Het afvangen en permanent ondergronds opslaan van CO_2 is een wezenlijk onderdeel van het Klimaatakkoord en is nodig om de klimaatdoelstellingen voor respectievelijk 2030 en 2050 te behalen. Naast maatregelen om het ontstaan van CO_2-emissies te voorkomen (door de inzet van duurzame energiebronnen en energiebesparing), is de afvang en permanente ondergrondse opslag van CO_2 een noodzakelijke maatregel om de uitstoot van met name door de industrie geproduceerde CO_2 te reduceren. De afgevangen CO_2 bij de industrie wordt aangevoerd naar deze opslag via ondergrondse buisleidingen voor CO_2-transport, zoals de Delta-Rijn-Corridor. Deze transportinfrastructuur vormt een onmisbaar onderdeel van de CCS-keten (Carbon Capture en Storage) en is daarmee noodzakelijk voor het realiseren van de klimaatdoelen. De verwachting is dat net als bij energie-infrastructuurprojecten het aantal CO_2-projecten zal toenemen.

Voor het realiseren van energie-infrastructuurprojecten is in veel gevallen een projectbesluit nodig van de provincie of het Rijk, en voor het realiseren van CO_2-projecten is vaak een projectbesluit nodig van het Rijk. Deze projectbesluiten kunnen ambtshalve worden vastgesteld, maar in de regel gebeurt dat op aanvraag van derden. Initiatiefnemers zijn bij energie-infrastructuurprojecten overwegend de transmissiesysteembeheerders TenneT en Gasunie en bij CO_2-projecten overwegend Gasunie en Energiebeheer Nederland in samenwerking met energie- en havenbedrijven. Bij beide soorten projecten zijn in toenemende mate ook andere partijen actief in de realisatie. Het aantal aanvragen om projectbesluiten voor dergelijke projecten bij de provincies en het Rijk neemt toe en de projecten worden complexer, terwijl ook een versnelling in de aanleg van deze projecten maatschappelijk urgent en noodzakelijk is. Daardoor neemt de ambtelijke inzet toe die provincies en Rijk moeten plegen voor het in behandeling nemen van dergelijke aanvragen om projectbesluiten en voor de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van de projectbesluiten.

3.2 Het voorstel

Met artikel I van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om onder de Omgevingswet te voorzien in het heffen van rechten (leges) voor de kosten die provincies en Rijk maken voor het in behandeling nemen van aanvragen om projectbesluiten en de (verplichte of vrijwillige) coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten, met de mogelijkheid dat de kosten niet via een legesbeschikking worden vergoed maar op grond van een overeenkomst. Het betreft voor het Rijk projectbesluiten voor energie-infrastructuurprojecten en projecten voor opslag of vervoer van CO_2 (artikel 13.1a) en voor provincies projectbesluiten voor energie-infrastructuurprojecten (artikel 13.1b).

3.3 Profijtbeginsel

Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent die gericht is op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de kosten die ermee gemoeid zijn in rekening brengen via legesheffing.[3] Het heffen van rechten is in lijn met het rapport 'Maat houden 2014'.[4] Het in behandeling nemen van aanvragen van projectbesluiten dient in overheersende mate het belang van de aanvragers van die besluiten. Een projectbesluit maakt activiteiten mogelijk op verzoek of ten gunste van de aanvrager. Deze heeft een specifiek belang bij en individueel toerekenbaar profijt van het projectbesluit, omdat het projectbesluit wordt genomen op zijn verzoek met het doel om toestemming te krijgen om iets te doen dat voor anderen verboden is. Bovendien is bij energie-infrastructuurprojecten en projecten voor vervoer of opslag van CO_2 zoals gezegd een toename te zien van het aantal aanvragen voor steeds complexere projecten, vaker door marktpartijen, tegen de achtergrond van een noodzakelijke versnelling. Het zou daarom niet redelijk zijn om de kosten van het in behandeling nemen van projectbesluiten voor dergelijke

[3] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 204.

[4] Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407.

projecten, en de coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten te financieren uit de algemene middelen.

3.4 Rijksleges: verhouding tot artikel 13.1 Omgevingswet

Op grond van artikel 13.1 van de Omgevingswet kan het Rijk al bij ministeriële regeling projectbesluiten aanwijzen als besluit waarvoor leges worden geheven. In artikel 14.2 van de Omgevingsregeling, waarin de besluiten staan opgesomd waarvoor rijksleges worden geheven, ontbreekt het projectbesluit. Die keuze is destijds gemaakt omdat 'de toets bij projectbesluiten meestal in overheersende mate een algemeen belang zal dienen'.[5] Het gaat bij projectbesluiten voor energie en CO_2 echter in overheersende mate om het belang van de aanvragers, zoals is aangegeven in paragraaf 3.3. Overwogen is om artikel 14.2 van de Omgevingsregeling uit te breiden met projectbesluiten voor energie en CO_2, maar op die manier kan alleen leges worden geheven en ontbreekt een regeling om de kosten te vergoeden op grond van een leges-vervangende overeenkomst.

Artikel I van dit wetsvoorstel voorziet met de toevoeging van artikel 13.1b aan de Omgevingswet in een bijzondere bepaling ten opzichte van artikel 13.1 van de Omgevingswet.

In de Omgevingsregeling zullen de categorieën energie- en CO_2-projecten worden aangewezen waarvoor rechten worden geheven. Het zal daarbij in ieder geval gaan om een aantal van de energieprojecten die genoemd staan in artikel 6.1 van de Energiewet en een aantal van de CO_2-projecten die genoemd staan in artikel 141a van de Mijnbouwwet.

In de Omgevingsregeling zullen daarnaast ook de tarieven voor deze rijksleges worden vastgesteld en nadere regels worden gesteld over de wijze van heffen van deze rijksleges.

In de Omgevingsregeling zal een termijn worden opgenomen waarbinnen een overeenkomst kan worden gesloten. Mocht het niet lukken om tijdig tot een overeenkomst te komen, dan wordt een legesbeschikking vastgesteld. Als de termijn voor het vaststellen van een overeenkomst is verstreken, dan is het sluiten van een overeenkomst niet meer mogelijk.

3.5 Provinciale leges: verhouding tot Provinciewet en tot artikel 13.1a Omgevingswet

Voor provincies is een bevoegdheid om leges te heffen opgenomen in artikel 223, eerste lid, aanhef en onder b, van de Provinciewet: "Rechten kunnen worden geheven ter zake van (...) het genot van door of vanwege het provinciebestuur verstrekte diensten". Die bepaling voorziet echter niet in de mogelijkheid van het sluiten van een leges-vervangende overeenkomst.

Het voorgestelde artikel 13.1c bevat – net als het huidige artikel 13.1a van de Omgevingswet – voor provincies een zelfstandige, grondslagscheppende bepaling voor het heffen van leges, naast de algemene grondslag, bedoeld in artikel 223 van de Provinciewet. Artikel 13.1c stelt voor provincies buiten twijfel dat leges kunnen worden geheven voor projectbesluiten voor energieprojecten: met een zelfstandige grondslag in de Omgevingswet hoeven zij niet te onderbouwen dat het in behandeling nemen van deze aanvragen moet worden aangemerkt als het genot van een door of vanwege het provinciebestuur verstrekte dienst.[6] De provincie kan bij verordening categorieën energie-infrastructuurprojecten aanwijzen, daarbij de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit van artikel 2.3 van de Omgevingswet in acht nemend, en ter dekking van de kosten van het in behandeling nemen van aanvragen voor zo'n projectbesluit en de (verplichte of vrijwillige) coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten rechten

[5] Stcrt. 2019, 56288, p. 370.

[6] Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 36367, nr. 3, p. 27.

heffen bij de aanvrager dan wel een overeenkomst sluiten. Het gaat daarmee om de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet.

Net als in artikel 13.1a van de Omgevingswet worden in het voorgestelde artikel 13.1c de bepalingen over heffen, zoals opgenomen in hoofdstuk XV, paragrafen 1 en 3, van de Provinciewet, van toepassing verklaard. Artikel 13.1c laat de provincies de ruimte om eigen regels te stellen. Dit is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij), bedoeld in artikel 2.3 van de Omgevingswet.

Bij provinciale verordening moet een termijn worden gesteld waarbinnen een overeenkomst kan worden gesloten. Mocht het niet lukken om (tijdig) tot een overeenkomst te komen, dan wordt een legesbeschikking vastgesteld. Als de termijn voor het vaststellen van een overeenkomst is verstreken, dan is het sluiten van een overeenkomst niet meer mogelijk.

3.6 Kosten

De voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c bieden een grondslag om de kosten in rekening te brengen van het in behandeling nemen van een aanvraag om een projectbesluit en de (verplichte of vrijwillige) coördinatie van de uitvoeringsbesluiten. Een overheidsorgaan dat op verzoek van een derde een dienst verleent die gericht is op een individueel belang, kan de kosten die daarmee gemoeid zijn in rekening brengen via legesheffing (of – in dit voorstel – via een leges-vervangende overeenkomst). In dit geval gaat het om de volgende kosten:

- kosten van de ambtelijke inzet bij het Rijk of de provincie;
- kosten van ingehuurde expertise (bijvoorbeeld voor het opstellen van het projectbesluit of het organiseren van de participatie);
- kosten van onderzoek;
- kosten van advies (bijvoorbeeld de commissie mer).

Kosten van ambtelijke inzet worden gebaseerd op forfaitaire tarieven in combinatie met de (verwachte) looptijd van de projectprocedure; voor overige kosten worden forfaitaire tarieven (met afrekening aan de hand van facturen) gehanteerd. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

Voorbeelden van kosten die niet in rekening kunnen worden gebracht, zijn kosten die het bevoegd gezag maakt bij een eventuele beroepsprocedure, kosten van toezicht en handhaving bij de uitvoering van het projectbesluit, kosten van natuurcompensatie en kosten van de aanleg van een weg ten behoeve van het project.

Wat betreft de kosten van ‘de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit’: de voorgestelde bepalingen gaan over de kosten van het *coördineren* van de vergunningen (en andere besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectbesluit), niet over de kosten van het *verlenen* van die vergunningen (en de kosten van het nemen van die andere besluiten).

Het in rekening brengen van de kosten die niet onder de voorgestelde bepalingen vallen, is in sommige gevallen wél mogelijk op grond van andere grondslagen. Bijvoorbeeld de artikelen 13.1 en 13.1a van de Omgevingswet (voor omgevingsvergunningen) en artikel 133 van de Mijnbouwwet (vergunningen op grond van de Mijnbouwwet).

Ook de kosten van het betalen van schadevergoeding aan derden als gevolg van het vaststellen van het projectbesluit (nadeelcompensatie) vallen buiten de voorgestelde leges-bepalingen. De regering overweegt om – los van dit wetsvoorstel – te voorzien in een publiekrechtelijk instrument voor de provincies en het Rijk voor het doorberekenen aan de aanvrager van het projectbesluit van de kosten van nadeelcompensatie aan derden als gevolg van het vaststellen of wijzigen van een projectbesluit voor een energie- of CO_2-project. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nadeelcompensatie vanwege een waardevermindering van een woning als gevolg van zo’n projectbesluit. Het is op grond van artikel 13.3c, eerste lid, van de Omgevingswet nu al mogelijk om als bestuursorgaan een

schadevergoedingsovereenkomst af te sluiten met degene die de activiteit verricht voor schade ontstaan als gevolg van het vaststellen van het projectbesluit.

3.7 Overeenkomst in plaats van leges

De voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c voorzien in de mogelijkheid om ter dekking van de kosten een leges-vervangende overeenkomst aan te gaan met de aanvrager. Die bepalingen continueren de huidige praktijk van vergoeding van de kosten op grond van een overeenkomst. Omdat overeenkomsten de mogelijkheid bieden van maatwerk, heeft die wijze van doorberekening de voorkeur boven het heffen van leges. Een voorbeeld van maatwerk is het afspreken van afwijkende betaalmomenten.

De in de Omgevingsregeling en in de provinciale verordeningen op te nemen tarieven en regels over de wijze van heffen zijn niet direct van toepassing op de overeenkomst. Wel vormen die tarieven en regels een referentiekader dat een schaduwwerking heeft op de onderhandelingen over de overeenkomst. In het algemeen kunnen bij overeenkomst verdergaande afspraken worden gemaakt dan via de publiekrechtelijke regeling mogelijk is, maar die contractsvrijheid is niet onbegrensd. Zo is de overheid ook bij het aangaan van overeenkomsten gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[7]

3.8 Overgangsrecht

De voorgestelde bepalingen gelden niet voor projectprocedures die al lopen op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 13.1b (voor aanvragen ingediend bij de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei), dan wel op het tijdstip van inwerkingtreding van de provinciale belastingverordening (voor aanvragen ingediend bij gedeputeerde staten), zie artikel VIII.

3.9 Andere projectbesluiten op aanvraag

De voorgestelde bepalingen beperken zich tot aanvragen om projectbesluiten voor energie- en CO_2-projecten. Daaruit volgt niet dat de overheid bij private initiatieven voor projectbesluiten voor andersoortige projecten altijd alle voorbereidingskosten draagt. Mochten zich ontwikkelingen voordoen waardoor het nodig is om ook voor projectbesluiten voor andersoortige projecten het heffen van leges mogelijk te maken, dan kan het opportuun zijn die projecten aan te wijzen op grond van artikel 13.1 van de Omgevingswet, of om de werkingssfeer van de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c uit te breiden. Vooralsnog is hier geen aanleiding toe.

Voor projectbesluiten die ambtshalve (niet op aanvraag) worden genomen, zijn de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c uiteraard niet van toepassing: er is daar geen aanvrager. Te denken valt aan projectbesluiten voor wegen, spoorwegen, vaarwegen en waterkeringen.

4. Juridisch-technische wijzigingen

De artikelen II tot en met VII van dit wetsvoorstel bevatten juridisch-technische wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht, Energiewet, Mijnbouwwet, Wet bijmengverplichting groen gas, Wet milieubeheer, Wet op de economische delicten en Wet windenergie op zee. Artikel VIII regelt de uitgestelde inwerkingtreding van de voorgestelde leges-bepalingen. Zie nader de artikelsgewijze toelichting.

5. Advies en consultatie

5.1 Proces en toetsing uitvoerbaarheid

In het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen is het voorstel ambtelijk besproken met de netbeheerders, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en andere

[7] Artikel 3:14 BW.

belanghebbenden. Internetconsultatie over dit voorstel heeft plaatsgevonden in april 2026.[8] Het ontwerp is in die periode ook ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

Bij het opstellen van het voorstel is veelvuldig overleg geweest met het IPO waarin zowel de inhoud als ook de uitvoerbaarheid van het voorstel met experts van de provincies is besproken. Hieruit zijn geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid naar voren gekomen, en zijn naar aanleiding van de consultatiereactie ook verduidelijkingen in deze memorie aangebracht. Daarnaast zijn de uitvoeringslasten beschreven en verder aangescherpt onder 'Bestuurlijke lasten voor de provincies en het Rijk'.

5.2 Toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft dit wetsvoorstel niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

5.3 Consultatiereacties

Er zijn tijdens de internetconsultatie vier openbare reacties ingediend. Deze worden hieronder besproken.

Element NL

Element NL (Vereniging voor energie van Nederlandse bodem) herkent de in het wetsvoorstel opgenomen wens voor het verbeteren van de efficiëntie van de projectprocedure en ziet mogelijkheden met het wetsvoorstel belemmeringen weg te nemen in beleid, in uitvoering en in wet- en regelgeving om de gewenste optimalisatie van de Nederlandse gaswinning mogelijk te maken.

Element NL verzoekt om aanpassing van artikel 141a van de Mijnbouwwet. Zij pleit voor het herintroduceren van de discretionaire bevoegdheid van de minister om de projectprocedure buiten toepassing te verklaren wanneer redelijkerwijs niet te verwachten is dat toepassing daarvan de besluitvorming in materiële mate versnelt of anderszins aanmerkelijke voordelen oplevert. Een dergelijke bevoegdheid is inmiddels opgenomen in een wetsvoorstel dat deel uitmaakt van de tweede editie van de in het coalitieakkoord aangekondigde vereenvoudigingswet.[9]

Eveneens mist Element NL in de voorgestelde bepalingen over het heffen van leges een voorziening die regelt dat geen leges worden geheven over al lopende projectprocedures. Dit was inderdaad een omissie en deze reactie heeft daarom tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid, zie artikel VIII.

Tot slot maakt Element NL zich zorgen over de eindafrekening van de leges op basis van de werkelijke looptijd van de projectprocedure omdat voornamelijk het ministerie de looptijd in de hand heeft. Bovendien geeft de looptijd volgens Element NL geen indicatie voor de daadwerkelijk door het ministerie gemaakte kosten.
Naar aanleiding van deze reactie is de wijze van berekening in de artikelsgewijze toelichting bij het vierde lid van artikel 13.1b verder verduidelijkt. De looptijd van de procedure hangt van meerdere factoren af. De geldende wet- en regelgeving schrijft het zorgvuldig doorlopen van bepaalde procedurestappen voor, waarbij de verantwoordelijkheid voor sommige onderdelen bij de initiatiefnemer ligt en voor andere onderdelen bij de provincie of het Rijk. De initiatiefnemer is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het uitvoeren van (milieu)onderzoeken en het goed onderbouwd aanvragen van vergunningen. Deze zaken kennen een aanzienlijke doorlooptijd. Het Rijk spant zich in om medewerking te verlenen aan het zo

[8] https://www.internetconsultatie.nl/legesprojectbesluit/b1

[9] Wetsvoorstel tot wijziging van enkele wetten ter versnelling van energie- en CO_2-projecten, https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK029374.

spoedig mogelijk vaststellen van het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit, met inachtneming van de daarvoor vereiste zorgvuldigheid.

Netbeheer Nederland

Netbeheer Nederland is positief over de voorgestelde regeling. Zij wijst er wel op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt welke kostenposten onder het heffen van leges vallen. De toelichting is naar aanleiding hiervan aangepast: in paragraaf 3.6 wordt verduidelijkt wat is bedoeld met de kosten van het in behandeling nemen van de aanvraag om een projectbesluit en de coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten.

Netbeheer Nederland stelt voor om ook de plankosten voor een omgevingsplanwijziging voor gemeenten op te nemen in het voorgestelde artikel 13.1b. In een nadere reactie heeft Netbeheer Nederland verduidelijkt dat het onwenselijk is dat artikel 13.1b een andere reikwijdte heeft dan afdeling 13.6 van de Omgevingswet wat betreft de soorten kosten die doorberekend kunnen worden. Netbeheer Nederland stelt één regeling voor die geldt voor Rijk, provincie en gemeente, om (interpretatie)verschillen te voorkomen. Dit voorstel is niet overgenomen. Het klopt dat de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c een andere reikwijdte hebben dan afdeling 13.6. Het instrument leges leent zich niet voor het in rekening brengen van kostenposten die niet gerelateerd zijn aan het in behandeling nemen van een aanvraag om een besluit of de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten. De regeling van kostenverhaal in afdeling 13.6 ziet op exploitatie van gronden en heeft daarmee een heel ander karakter, wat het ook mogelijk maakt om andersoortige kosten te verhalen.

Wat betreft de aanvullende uitleg die Netbeheer Nederland vraagt over hoe de huidige regeling in afdeling 13.6 van de Omgevingswet, die van toepassing blijft voor gemeenten, zich verhoudt tot de voorgestelde legesregeling, wordt het volgende opgemerkt. Dezelfde kosten kunnen niet via de kostenverhaalsregeling van afdeling 13.6 én via de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c in rekening worden gebracht bij de aanvrager van een projectbesluit. Als bijvoorbeeld bij de aanleg van een nieuw transformatorstation verhaalbare kosten ontstaan omdat wijzigingen moeten worden doorgevoerd aan wegen, openbaar groen of andere onderdelen van de openbare buitenruimte, dan kan de provincie of het Rijk via afdeling 13.6 die kosten verhalen op de aanvrager van het projectbesluit, net als de kosten van het in behandeling nemen van de aanvraag. De kosten voor het in behandeling van de aanvraag kunnen dan echter niet meer worden geheven via de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c. Het Omgevingsbesluit geeft de mogelijkheid om van kostenverhaal af te zien als er niet meer kosten kunnen worden verhaald dan € 10.000. In dat geval kunnen de kosten (alsnog) worden geheven via de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c.

Tot slot merkt Netbeheer Nederland op dat in de toelichting bij het wetsvoorstel ten onrechte staat dat een projectprocedure wordt gestart op aanvraag. Er is geen wettelijke verplichting hiervoor. Het is juist dat een projectbesluit niet altijd wordt vastgesteld op aanvraag. Het bevoegd gezag kan een projectbesluit ook ambtshalve vaststellen. Wel worden projectbesluiten voor energie-en CO_2-projecten in de regel vastgesteld op aanvraag. Pararagraaf 3.1 van de toelichting is hierop aangepast.

Anonieme reactie

In een anonieme reactie is erop gewezen dat de invoering van leges zou kunnen leiden tot terughoudendheid van marktpartijen die (onvoorziene) kosten en risico's moeten integreren in toch al moeilijke business cases. Ook zouden de nettarieven verder toenemen. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Ten eerste vallen de kosten voor het in behandeling nemen van de aanvraag om het projectbesluit en de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten, in de regel in het niet bij de totale kosten van

de realisatie van het betreffende project. Ten tweede codificeert het wetsvoorstel de bestaande praktijk van het vergoeden van ambtelijke kosten voor de projectprocedures op grond van overeenkomsten. Marktpartijen nemen deze ambtelijke kosten in de meeste gevallen nu al mee in hun business cases. Een stijging van de nettarieven als gevolg van de voorgestelde leges-bepalingen is daarom niet waarschijnlijk.

Interprovinciaal Overleg (IPO)

Het IPO is positief over het feit dat door beide ministeries in het beleidskompas wordt aangegeven dat het niet redelijk is dat de kosten van het op aanvraag vaststellen van de projectbesluiten uit algemene middelen moeten worden gefinancierd. Het IPO steunt het expliciet opnemen in de Omgevingswet van een extra grondslag om leges te heffen voor het in behandeling nemen van projectbesluiten, ook al is het heffen van leges nu al mogelijk op grond van artikel 223 van de Provinciewet. Wel is het IPO van mening dat aanpassing van afdeling 13.6 van de Omgevingswet (kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen) beter past binnen de systematiek van de Omgevingswet. Niettemin vindt het IPO de legesregeling in dit wetsvoorstel een goed initiatief, mits daarnaast het volledige kostenverhaal kan worden verzekerd via dit wetsvoorstel of via afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Voor zover het IPO doelt op de door het IPO gewenste aanpassing van afdeling 13.6 van de Omgevingswet wordt opgemerkt dat die aanpassing buiten het kader van dit wetsvoorstel valt. Dat geldt ook voor de andere door het IPO gewenste wijzigingen (zie p. 3 van de consultatiereactie):
- aanpassing van bijlage XXXIV bij artikel 13.2 van de Omgevingsregeling om zo ook kosten voor natuurcompensatie, aanpassing van wegen of ruimtelijke inpassing bij energieprojecten te kunnen verhalen,
- het buiten toepassing verklaren van de macro-aftopping-regeling in artikel 13.14, tweede lid, van de Omgevingswet, en
- wijziging van artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit voor energieprojecten die uitsluitend een functiewijziging betreffen en waarbij geen bouwactiviteiten plaatsvinden.
De regering is bereid om over deze wensen in een ander kader dan dit wetsvoorstel van gedachten te wisselen met het IPO.

Verder reageert het IPO op de opmerking in de toelichting bij de consultatieversie van dit wetsvoorstel dat de voorgestelde leges-bepalingen vertraging voorkomen. Het is het IPO onduidelijk waarop deze analyse is gebaseerd. Deze analyse is erop gebaseerd dat het wetsvoorstel regelt dat de kosten in rekening worden gebracht door middel van legesheffing als de voldoening van de kosten niet binnen een nog te bepalen termijn is verzekerd op grond van een overeenkomst. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2 van deze toelichting.

Het IPO heeft bezwaren tegen het vaststellen van tarieven in een ministeriële regeling aangezien iedere provincie te maken heeft met eigen kosten en inzet van capaciteit. De provincies hebben de wens bij de uitwerking van de legesregeling niet te werken met vooraf vastgestelde tarieven, maar met een begroting. Dit maakt maatwerk mogelijk en daarmee kunnen ook kostensoorten worden opgenomen die nu niet in de toelichting bij het wetsvoorstel zijn genoemd. Daarnaast wil het IPO graag ook betrokken worden bij de aanwijzing van de provinciale categorieën van energie-infrastructuurprojecten waarvoor leges kunnen worden geheven.
Uit deze reactie maakt de regering op dat de provincies nadrukkelijk hun eigen invulling willen geven aan de voorgestelde legesregeling. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was ervoor gekozen om de leges-bepalingen ook voor de provincies nader uit te werken in de Omgevingsregeling. Een uniforme landelijke regeling draagt bij aan uniformiteit, inzichtelijkheid, n voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Echter, gezien de bezwaren van het IPO en het subsidiariteitsbeginsel zoals dat is vastgelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet is het wetsvoorstel hierop aangepast. Artikel 13.1c van het

wetsvoorstel volstaat voor de tarieven en de nadere regels over de wijze van heffen met het van (overeenkomstige) toepassing verklaren van de betrokken bepalingen van de Provinciewet. Wel wordt opgemerkt dat alleen de kosten van het in behandeling nemen van de aanvraag om het projectbesluit en van de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten onder het projectbesluit met de aanvrager kunnen worden verrekend. Dit volgt uit de formulering van artikel 13.1c, eerste lid.

In de toelichting wordt voor de reikwijdte van de voorgestelde leges-bepalingen verwezen naar de in de Energiewet (de artikelen 6.1 en 6.2) en de Mijnbouwwet (artikel 141a) genoemde projecten van nationaal en provinciaal belang waarvoor de projectprocedure verplicht is en daarnaast, voor andere energieprojecten van nationaal of provinciaal belang – waarvoor de projectprocedure *niet* verplicht is – naar artikel 5.44 van de Omgevingswet. Het IPO mist hier een verwijzing naar artikel 2.3 van de Omgevingswet, bijvoorbeeld voor provinciale projectbesluiten voor 150 kV-trajecten.
Artikel 2.3 van de Omgevingswet ziet op het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Het tweede lid, onder a, van die bepaling luidt: “Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is (…) met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd.” Artikel 5.44, derde lid, geeft toepassing aan artikel 2.3, tweede lid, onder a: “Bij het vaststellen van een projectbesluit door gedeputeerde staten of Onze Minister die het aangaat, worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.” Naar aanleiding van deze reactie is in de toelichting op verschillende plekken een verwijzing naar artikel 2.3 opgenomen, onder andere in paragraaf 3.5.

Voor het IPO is onduidelijk welke kosten onder de voorgestelde legesregeling vallen. De toelichting laat ruimte voor interpretatie. Vallen alleen de wettelijke verplichte kosten of ook kosten die nodig zijn voor het voeren van een zorgvuldige procedure hieronder? De toelichting is op dit punt verduidelijkt (paragraaf 3.6). De kosten die nodig zijn voor het voeren van een zorgvuldige procedure vallen hieronder. Zo vallen de kosten die nodig zijn voor een goede participatie eronder, zowel wettelijk verplichte participatie als participatie die niet wettelijk verplicht is maar wel nodig om in de projectprocedure tot een goede participatie te komen.

Voor het IPO is onduidelijk of naast het sluiten van een overeenkomst het heffen van leges mogelijk is. Dit kan niet. Het derde lid van het voorgestelde artikel 13.1c regelt expliciet dat alleen bij het ontbreken van een tijdig gesloten overeenkomst het heffen van leges mogelijk is. De toelichting in de paragrafen 3.4 en 3.5 is hierop aangevuld.

Daarnaast vindt het IPO het onduidelijk of de voorgestelde legesregeling ook van toepassing is op de vrijwillige toepassing van de coördinatieregeling. Leges kunnen ook in dat geval worden geheven. Paragraaf 3.6 van de toelichting is hierop aangevuld.

Tot slot verzoekt het IPO om de voorgenomen aanpassing van artikel 8.1a van het Omgevingsbesluit voor het doorberekenen aan de aanvrager van het projectbesluit van de kosten van nadeelcompensatie aan derden als gevolg van het projectbesluit mee te nemen in dit wetsvoorstel. Dit is niet mogelijk. Artikel 13.3d van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid tot het in rekening brengen van de schadevergoeding bij beschikking bij de aanvrager in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen. In het daarop gebaseerde artikel 8.1a van het Omgevingsbesluit is een projectbesluit voor een energie- of CO_2-project niet aangewezen. Deze projecten aanwijzen vergt aanpassing van het Omgevingsbesluit. Omdat dit een algemene maatregel van bestuur is en geen wet in formele zin, kan deze aanpassing niet in dit wetsvoorstel worden meegenomen.

6. Gevolgen voor de regeldruk

Dit wetsvoorstel voegt aan de Omgevingswet de mogelijkheid toe voor provincies en het Rijk om leges te heffen. Financiële kosten zoals leges vallen niet onder het begrip regeldruk (Handboek meting regeldrukkosten 2023, p. 4).[10] Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid die de aanvrager heeft om, in plaats van het betalen van leges, de kosten te vergoeden op grond van een door hem te sluiten overeenkomst met het Rijk of de provincie. Deze overeenkomsten zijn geen algemeen verbindende voorschriften. De kosten die voorvloeien uit het voldoen aan deze overeenkomsten worden daarom niet aangemerkt als regeldrukkosten en hoeven ook niet in beeld te worden gebracht (Handboek meting regeldrukkosten 2023, bijlage II, p. 9, onderaan).

De overige artikelen van dit wetsvoorstel leiden niet tot gevolgen voor de administratieve lasten van burgers en bedrijven en hebben daarom geen gevolgen voor de regeldruk.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft dit wetsvoorstel niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Bestuurlijke lasten voor de provincies en het Rijk

Het is lastig een inschatting te maken van het jaarlijks te verwachten aantal aanvragen om projectbesluiten voor energie- en CO_2-projecten. Op basis van de ervaringscijfers van de afgelopen jaren is het wel mogelijk hiervoor een bandbreedte aan te geven. Hierbij is ook rekening gehouden met de verwachte toename van het aantal projecten als gevolg van de intensivering van de aanpak om de energietransitie te versnellen, de klimaatdoelen te realiseren en de netcongestie te verminderen. Naar verwachting gaat het in totaal om 20 tot 35 aanvragen om een projectbesluit per jaar. Dit betreft 15 tot 25 aanvragen bij de provincies en vijf tot tien aanvragen bij het Rijk. Verreweg het grootste deel zal bestaan uit aanvragen om projectbesluiten voor energie-infrastructuurprojecten. De ambtelijke kosten per project zijn afhankelijk van meerdere factoren, zoals de complexiteit en de looptijd van het project. Dit zal bij rijksprojecten in de regel gaan om totaalbedragen van enkele tonnen tot enkele miljoenen euro's per project bij een looptijd van een projectprocedure die grofweg valt in de bandbreedte van twee tot zes jaar. Voor de provincies zijn de ambtelijke kosten gelet op de beperktere omvang van een project en kortere looptijd in het algemeen lager.

Naar verwachting zullen in de meeste gevallen de kosten van de projectprocedure worden vergoed op grond van een door het bevoegd gezag en de aanvrager gesloten overeenkomst, en niet in de vorm van het betalen van leges. Vergoeding aan de hand van leges zal naar verwachting slechts bij vijf tot tien aanvragen per jaar voorkomen, bij de provincies en het Rijk gezamenlijk.

Na ontvangst van de aanvraag om een projectbesluit zal op basis van rekenregels een standaardbeschikking met een begroting worden opgesteld. Vervolgens zal de betaling van leges plaatsvinden. Na publicatie van het definitieve projectbesluit ontvangt de aanvrager een eindafrekening waarbij eventueel te veel in rekening gebrachte leges zullen worden terugbetaald. Dit vereist gedurende de looptijd van de procedure het bijhouden van een administratie. Deze per project terugkerende processtappen en administratie kunnen naar verwachting grotendeels op basis van bestaande financiële en administratieve systemen worden uitgevoerd en vereisen een beperkt aantal handelingen. De verwachte bestuurlijke lasten voor de uitvoering van de legesregeling zijn naar verwachting dan ook beperkt.

Voor de kosten van de afhandeling van aanvragen om projectbesluiten voor energie- en CO_2-projecten worden, zoals eerder is aangegeven, nu al door de provincies en het Rijk overeenkomsten gesloten met initiatiefnemers van deze projecten. De verwachting is dat deze praktijk voor de meeste nieuwe projecten

[10] https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten.

zal worden gecontinueerd. De bestuurlijke lasten die het voorstel met zich meebrengt zijn om die reden naar verwachting zeer beperkt. De bestuurlijke lasten voor het afsluiten van overeenkomsten zullen door de schaduwwerking die uitgaat van de tarieven en regels in de Omgevingsregeling en provinciale verordeningen naar verwachting verminderen, omdat de kaders vooraf duidelijker zijn. Wel is er een eenmalige bestuurlijke en administratieve inzet nodig voor het inrichten van de legessystematiek in de provinciale verordening.

De overige artikelen van dit wetsvoorstel hebben geen financiële gevolgen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Omgevingswet)

Onderdeel A (nieuwe artikelen 13.1b en 13.1c)

Dit onderdeel voegt twee artikelen toe aan afdeling 13.1 van de Omgevingswet. Artikel 13.1b, eerste lid, regelt dat door het Rijk rechten (leges) worden geheven voor het in behandeling nemen van aanvragen om projectbesluiten voor in de Omgevingsregeling aan te wijzen categorieën energie-infrastructuurprojecten en projecten voor de opslag en het vervoer van CO_2, en voor de (verplichte of vrijwillige) coördinatie van uitvoeringsbesluiten. Artikel 13.1c, eerste lid, regelt dat door de provincie rechten (leges) worden geheven voor het in behandeling nemen van aanvragen om projectbesluiten voor bij provinciale verordening aangewezen energie-infrastructuurprojecten, en voor de (verplichte of vrijwillige) coördinatie van uitvoeringsbesluiten.

Als de minister de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen overdraagt aan gedeputeerde staten (op grond van artikel 5.44b van de Omgevingswet), gaat ook de bevoegdheid om leges te heffen over naar die provincie.

Met in behandeling nemen van een aanvraag om een projectbesluit wordt ook bedoeld het in behandeling nemen van een aanvraag tot wijziging van een projectbesluit, omdat dit ook een projectbesluit is. Ook het in behandeling nemen van een besluit ter uitwerking van het projectbesluit als bedoeld in artikel 5.54 van de Omgevingswet valt hieronder.

De coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit of de wijziging daarvan, ziet op het verplicht of vrijwillig toepassen van de coördinatiebepalingen van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Die toepassing is altijd *verplicht* bij toepassing van de projectprocedure voor de projecten van nationaal belang, bedoeld in artikel 6.1, eerste lid, van de Energiewet en artikel 141a, eerste lid, van de Mijnbouwwet.[11] Wel kan het coördinerend bestuursorgaan besluiten om afdeling 3.5 van de Awb ten aanzien van een of meer te coördineren besluiten niet, niet verder of later toe te passen als redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van die afdeling op die besluiten de voortgang van de besluitvorming in betekenende mate zal versnellen of dat aan deze toepassing anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden.[12] Zo'n besluit leidt uiteraard tot verlaging van de door te berekenen kosten.
Provincies en Rijk kunnen besluiten tot het *vrijwillig* toepassen van de coördinatiebepalingen op grond van artikel 5.45, eerste lid, van de Omgevingswet.

Het tweede lid van de artikelen 13.1b en 13.1c geeft het Rijk respectievelijk de provincies de mogelijkheid om ter dekking van de kosten een overeenkomst aan te gaan met de aanvrager van het projectbesluit.

[11] Zie de artikelen 6.1, tweede lid, Energiewet en 141a, tweede lid, Mijnbouwwet: "Artikel 16.7 van de Omgevingswet is van toepassing op de coördinatie van besluiten ter uitvoering van projectbesluiten als bedoeld in het eerste lid". Artikel 16.7, eerste lid, Omgevingswet luidt: "Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van: (...) c. de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste (...) lid, is bepaald."

[12] Zie artikel 3:21, derde lid, Awb.

Het derde lid van de artikelen 13.1b en 13.1c schrijft voor dat in de Omgevingsregeling respectievelijk de provinciale verordening een termijn wordt opgenomen waarbinnen de leges-vervangende overeenkomst moet worden gesloten. Als die termijn niet wordt gehaald, dan worden de kosten in rekening gebracht door het heffen van leges.

Tegen de legesbeschikking staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open (bezwaar bij de minister of gedeputeerde staten, beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). De legesbeschikking wordt niet geschorst door het instellen van bezwaar en beroep.

Artikel 13.1b, vierde lid, onder a, geeft voor de rijksleges de opdracht om in de Omgevingsregeling de tarieven vast te stellen. Daarbij zal worden uitgegaan van forfaitaire bedragen, naargelang van de complexiteit van het project. Op grond van onderdeel b zullen nadere regels worden gesteld over hoe de rijksleges worden geheven. Bij het berekenen van de verschuldigde kosten wordt het van toepassing zijnde forfaitaire tarief voor de ambtelijke inzet bij het Rijk (vastgesteld op grond van het vierde lid, onder a) vermenigvuldigd met de verwachte looptijd van de projectprocedure. Op het aldus verkregen bedrag worden indexeringen toegepast op basis van verwachte prijs- en loonontwikkelingen. De looptijd van de projectprocedure gaat in vanaf het moment van kennisgeven van het voornemen, bedoeld in artikel 5.47, eerste lid, van de Omgevingswet,[13] en eindigt op het moment van de vaststelling van het projectbesluit. Bij het wijzigen van een projectbesluit op aanvraag is kennisgeven van het voornemen niet nodig;[14] in dat geval gaat de looptijd van de projectprocedure in vanaf het moment van in behandeling nemen van de aanvraag tot wijziging van het projectbesluit.
Bij het resulterende bedrag worden de van toepassing zijnde tarieven voor de verwachte kosten van ingehuurde expertise, onderzoek en advies opgeteld om tot de bepaling van de verschuldigde leges te komen. Vanwege de systematiek van de tarieven zal worden bepaald dat de beschikking een begroting bevat. Na afloop volgt een eindafrekening op basis van de werkelijke looptijd van de projectprocedure en de werkelijke kosten (aan de hand van facturen) voor ingehuurde expertise, onderzoek en advies. Teveel betaalde kosten zullen worden terugbetaald.

Het vijfde lid van artikel 13.1b verklaart 13.1, derde lid, van de Omgevingswet van toepassing voor de rijksleges. Die bepaling regelt, in navolging van het rapport “Maat houden” (2014), dat de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde kosten (het principe van kostendekkendheid).

Het vierde en vijfde lid van artikel 13.1c verklaren een aantal bepalingen van de Provinciewet van (overeenkomstige) toepassing. Beide leden zijn vrijwel gelijkluidend aan het huidige artikel 13.1a, vierde lid. Artikel 13.1c, vierde lid, verklaart de paragrafen in de Provinciewet met algemene bepalingen en bepalingen over de heffing en invordering van belastingen van toepassing op de heffing van rechten voor de provinciale leges, met dien verstande dat de rechten worden aangemerkt als provinciale belastingen. Hierdoor sluit het heffen van rechten onder de Omgevingswet aan bij de bestaande procedures onder de Provinciewet. Dit betekent onder meer dat de tarieven van de te heffen rechten bij provinciale verordening worden vastgesteld.
Artikel 13.1c, vijfde lid, verklaart artikel 225 van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing. Die bepaling regelt dat de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. Bij die berekening mogen rechten die worden geheven op grond van artikel 13.1c van de Omgevingswet tezamen worden genomen met rechten die worden geheven op grond van de Provinciewet.

Onderdeel B (wijziging artikel 13.2)

[13] Artikel 5.47, eerste lid, van de Omgevingswet luidt: “Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:
a. een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of
b. een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.”

[14] Zie artikel 5.50 Omgevingswet; dat geldt ook voor het geval een projectbesluit met een later projectbesuit verder wordt uitgewerkt.

Dit onderdeel voegt aan artikel 13.2, onderdeel d, van de Omgevingswet toe dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de berekening en de bedragen op grond van de voorgestelde artikelen 13.1b en 13.1c. Er kunnen regels worden gesteld over de hoogte, bandbreedte en berekeningswijze van de bedragen.[15] Tot nu toe is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Artikel II (Algemene wet bestuursrecht)

Dit onderdeel verbetert artikel 4 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt hiermee voor het gehele hoofdstuk 3 ('Vergunning') van de Wet windenergie op zee (Wwoz) aangewezen voor het behandelen van beroepen tegen besluiten in eerste en enige aanleg. In 2021 is de Wwoz gewijzigd (Stb. 2021, 424). Er zijn toen twee procedures aan de wet toegevoegd: de procedure van een vergelijkende toets met financieel bod en de procedure van een veiling. Deze procedures zijn geregeld in de paragrafen 3.4 en 3.5 Wwoz. De wetswijziging bevatte per abuis geen wijziging van artikel 4 van bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Hierdoor is voor de nieuwe procedures niet vastgelegd dat beroepen tegen besluiten over de verlening van vergunningen in eerste en enige aanleg worden behandeld door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Voor de oorspronkelijke procedures was dit al wel geregeld. Overigens is in de periode vanaf de wetswijziging tot (in ieder geval) november 2026 geen beroep ingesteld tegen besluiten op grond van hoofdstuk 3 Wwoz.

Artikel III (Energiewet)

Onderdelen A en B (wijziging artikelen 3.82 en 7.35)

De artikelen 3.82 en 7.35 van de Energiewet bevatten een verwijzing naar de bij de invoering van de Omgevingswet ingetrokken Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en het vervallen artikel 6.5 van de Waterwet. Dit kan tot onduidelijkheid leiden. Voor elektriciteitsnetten op zee zijn tot 1 januari 2016 vergunningen verleend op grond van artikel 2 Wbt en artikel 6.5 van de Waterwet. Artikel 15a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 verwees tot 1 januari 2024 naar deze vergunningen voor de toepassing van het tweede lid. Bij de invoering van artikel 2.7, onderdeel B, van de Invoeringswet Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn deze verwijzingen echter niet correct aangepast.
Uit artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet en de overgangsbepalingen bij de invoering van de Waterwet kan worden afgeleid om welke vergunningen het gaat, namelijk de vergunningen die zijn verleend voordat de Wet windenergie op zee in werking trad. Bij de toepassing van de artikelen 3.82 en 7.35 van de Energiewet kan de verwijzing naar de ingetrokken Wbr en het vervallen artikel 6.5 van de Waterwet niettemin tot onduidelijkheid leiden. Daarom wordt voorgesteld deze artikelen te wijzigen met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2026 (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel IX, tweede lid).
De voorgestelde wijzigingen verduidelijken dat de bedoelde eerder verleende vergunningen voor netten op zee op grond van het overgangsrecht van de Omgevingswet gelijkgesteld zijn aan een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, van de Omgevingswet.

Onderdeel C (nieuw artikel 7.53a)

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 was in de artikelen 9b en 20a van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 39b van de Gaswet bepaald dat voor een aantal categorieën projecten de rijkscoördinatieregeling, bedoeld in artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening, toegepast moest worden. Die bepalingen boden de minister de mogelijkheid om af te zien van toepassing van de rijkscoördinatieregeling (of delen daarvan) als redelijkerwijs niet viel te verwachten dat toepassing van die regeling de besluitvorming in betekenende mate zou versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen waren verbonden.

Met de komst van de Omgevingswet is de rijkscoördinatieregeling vervangen door de projectprocedure, bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet, en de coördinatieregeling voor samenhangende besluiten

[15] Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 67.

van afdeling 3.5 Awb. Voor besluiten om de rijkscoördinatieregeling niet toe te passen die genomen zijn voor 1 januari 2024, is op grond van artikel 5.1, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet overgangsrecht opgenomen in de Vangnetregeling Omgevingswet (artikelen 1.7a en 1.7b).[16] Daarbij gaat het om overgangsrecht dat verband houdt met de Wet ruimtelijke ordening en de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zoals deze luidden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Met de komst van die wet is, als 'opvolger' van de mogelijkheid om af te zien van de toepassing van de rijkscoördinatieregeling, in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voorzien in de mogelijkheid voor de minister om af te zien van toepassing van de projectprocedure voor de desbetreffende categorieën projecten. Daarbij is in de Elektriciteitswet 1998 in een vergelijkbare regeling voorzien voor een categorie projecten waarvoor in die wet toepassing van de projectprocedure door gedeputeerde staten was voorgeschreven.

Op 1 januari 2026 zijn de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet opgegaan in de Energiewet. De artikelen 6.1, eerste lid, en 6.2, eerste lid, van de Energiewet sommen de categorieën projecten op (van nationaal, respectievelijk provinciaal belang) waarvoor de projectprocedure van de Omgevingswet moet worden gevolgd. Beide artikelen bieden, in lijn met de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zoals die vanaf 1 januari 2024 luidden, de mogelijkheid (in het derde, respectievelijk tweede lid) om de projectprocedure niet toe te passen.

Het nu voorgestelde artikel 7.53a voorziet in de eerste plaats in met de artikelen 1.7a en 1.7b van de Vangnetregeling vergelijkbaar overgangsrecht, zodat het besluit om af te zien van toepassing van de rijkscoördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening in relatie tot de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ook nog effect houdt onder de Energiewet (artikel 7.53a, eerste lid). In aanvulling daarop wordt voorzien in overgangsrecht voor de situatie dat door de minister of gedeputeerde staten op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zoals die tussen 1 januari 2024 en 1 januari 2026 golden, is besloten om de projectprocedure niet toe te passen (artikel 7.53a, tweede en derde lid).

Als de projectprocedure niet wordt toegepast, wordt teruggevallen op bestaande bevoegdheden van andere bestuursorganen van gemeente, provincie, waterschap of Rijk, naargelang van hun bevoegdheden, zoals een wijziging van het omgevingsplan of de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die is ingediend door de initiatiefnemer.[17]

[16] Zie Stcrt. 2025, 32257, p. 12-13, voor een toelichting bij die artikelen van de Vangnetregeling.

[17] Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36367, nr. 3, p. 53-54.

Artikel IV (Mijnbouwwet)

Onderdeel A (wijziging artikel 1)

Deze bepaling voegt aan artikel 1 een verkorte aanduiding toe van de Europese TEN-E-verordening.[18] Naar die verordening wordt verwezen in artikel 141a. Vanwege de samenloop met twee andere wijzigingen van de Mijnbouwwet waarin eveneens een onderdeel wordt toegevoegd aan artikel 1[19] is in onderdeel A gekozen voor de wetstechniek van aanwijzing 5.69 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: de letteraanduiding van het voorgestelde nieuwe onderdeel van artikel 1 is vervangen door het symbool #. Dat hekje zal in de drukproeffase worden vervangen door de letteraanduiding die alfabetisch aansluit op het laatste onderdeel en het tussen blokhaken geplaatste deel van de wijzigingsopdracht wordt dan geschrapt.

Onderdeel B (wijziging artikel 133)

De aanhef van artikel 133, eerste lid, verwijst nog naar de Gaswet. Die wet is op 1 januari 2026 vervangen door de Energiewet. Dit onderdeel past de verwijzing aan. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel C (wijziging artikel 141a)

Artikel 141a, eerste lid, onder d, verwijst nog naar de vorige versie van de TEN-E-verordening. Onderdeel 1 van dit onderdeel past de verwijzing aan.

Het derde lid, onder d, verwijst nog naar de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro is opgegaan in de Omgevingswet. Onderdeel 2 van dit onderdeel past de verwijzing aan.

Artikel V (Wet bijmengverplichting groen gas en Wet milieubeheer)

Het wetsvoorstel Wet bijmengverplichting groen gas is aanhangig bij de Eerste Kamer. Artikel I, onderdeel E, van dat wetsvoorstel voegt aan de Wet milieubeheer een artikel 18.6# toe. Dat artikel verwijst per abuis naar het niet bestaande artikel 9.6.6.1, in plaats van naar artikel 9.9.6.1. Artikel V herstelt deze verschrijving. De beoogde inwerkingtreding van de Wet bijmengverplichting groen gas is 1 januari 2027, maar omdat bij het schrijven van deze toelichting de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer nog niet is afgerond, is dit nog niet zeker. Er bestaat daarom een kans dat de Wet bijmengverplichting groen gas een jaar later, op 1 januari 2028, in werking zal treden. Artikel V houdt rekening met beide scenario's.

Artikel VI (Wet op de economische delicten)

Met ingang van 1 januari 2026 is de bij beschikking op te leggen gedoogplicht voor ontwerpwerkzaamheden (het inmiddels vervallen artikel 10.20 van de Omgevingswet), vervangen door een gedoogplicht van rechtswege (artikel 10.10j van de Omgevingswet).[20] Daarbij is echter nagelaten om in artikel 6, derde lid, van de Wet op de economische delicten de verwijzing naar art. 10.20 van de

---

[18] Verordening (EU) 2022/869 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2009, (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943, en Richtlijnen 2009/73 (EG) en (EU) 2019/944, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 347/2013.

[19] Zie:

1. artikel II, onderdeel A, van de Wet van 8 juli 2026 tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet in verband met de uitvoering van diverse maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Stb. 2026, 250), en
2. artikel I, onderdeel A, van het bij koninklijke boodschap van 17 februari 2026 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2024/1787 over de vermindering van methaanemissies in de energiesector (Uitvoeringswet methaanverordening) (Kamerstukken 36897).

[20] Zie artikel X van de Wet van 29 oktober 2025, houdende herstel van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (Verzamelwet KGG 2026) (Stb. 2025, 349).

Omgevingswet te vervangen door een verwijzing naar het nieuwe artikel 10.10j. Dit artikel herstelt die omissie.

Artikel VII (Wet windenergie op zee)

Onderdeel A (wijziging artikel 3)

Onderdeel 1: op grond van de Wet windenergie op zee (Wwoz) worden kavelbesluiten voor windenergie op zee slechts vastgesteld binnen daarvoor ruimtelijk aangewezen geschikte gebieden (windenergiegebieden). Artikel 3, tweede lid, van de Wwoz vermeldt dat de aanwijzing zou plaatsvinden in het nationaal waterprogramma, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet. Feitelijk vindt de aanwijzing echter plaats in het maritiem ruimtelijk plan, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet. Het maritiem ruimtelijk plan is opgenomen in het Programma Noordzee. Het Programma Noordzee wordt samen met het nationaal waterprogramma vastgesteld. Gelet op het voorgaande wordt met dit onderdeel de verwijzing naar het nationaal waterprogramma vervangen door een verwijzing naar het maritiem ruimtelijk plan.

Onderdeel 2 herstelt een taalfout.

Onderdeel B (wijziging artikel 5)

Deze wijziging regelt dat de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) van toepassing zijn op kavelbesluiten, zodat ook de relevante regels over stikstofberekeningen van toepassing zijn.

In artikel 5 van de Wwoz is geregeld dat geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (natuurvergunning) nodig is voor activiteiten waarop een kavelbesluit (als bedoeld in de Wwoz) van toepassing is. In dat geval wordt de passende beoordeling, bedoeld in artikel 16.53c van de Omgevingswet, gemaakt in het kader van het kavelbesluit. Het huidige artikel 5 Wwoz verklaart onder meer artikel 5.18 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van kavelbesluiten. Die bepaling biedt de grondslag voor de beoordelingsregels in het Bkl. Zie voor Natura 2000-activiteiten paragraaf 8.6.1 Bkl.

In het huidige artikel 5 Wwoz ontbreekt een verwijzing naar artikel 2.24 van de Omgevingswet. Die bepaling biedt een grondslag voor het Rijk om in het Bkl en in de Omgevingsregeling instructieregels te stellen. Die bepaling is bijvoorbeeld toegepast in hoofdstuk 10 Bkl, dat instructieregels bevat die de hoofdelementen van AERIUS Register bevatten (stikstofbanken), aangevuld met bepalingen in afdeling 3.7 van de Omgevingsregeling.[21] Artikel VII, onderdeel B, voegt artikel 2.24 van de Omgevingswet toe aan de in artikel 5 Wwoz genoemde bepalingen van de Omgevingswet die van overeenkomstige toepassing zijn.

Daarnaast ontbreekt in artikel 5 Wwoz een verwijzing naar artikel 4.3 van de Omgevingswet. Artikel 4.3 biedt een grondslag voor het Rijk om in het Bal en in de Omgevingsregeling regels te stellen over de in artikel 4.3 genoemde activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Door toevoeging van een verwijzing van dit lid aan artikel 5 Wwoz is geregeld dat de betreffende regels uit het Bal en de Omgevingsregeling van overeenkomstige toepassing zijn op het vaststellen van kavelbesluiten. Te denken valt aan een regel als artikel 4.15 van de Omgevingsregeling, dat bepaalt dat bij het berekenen van stikstofdepositie AERIUS Calculator van toepassing is.

Onderdelen C en D (wijziging artikelen 15 en 15a)

De Minister van Klimaat en Groene Groei neemt in vergunningen voor windparken op zee tijdvakken op waarbinnen de vergunninghouder in de vergunning aangegeven activiteiten dient te hebben verricht. De huidige wettekst vermeldt in de artikelen 15, eerste lid, onderdeel c, en 15a, vierde lid, het meervoud ‘tijdvakken’. Het kan echter wenselijk zijn om in een vergunning één tijdvak op te nemen. Met de

[21] Zie Stb. 2025, 165 en Stcrt. 2025, 21366.

onderdelen C en D wordt in deze bepalingen expliciet ook het enkelvoud ‘tijdvak’ vermeld, zodat duidelijk is dat de minister ook de mogelijkheid heeft een enkel tijdvak te bepalen.

Onderdeel E (wijziging artikel 17)

Met dit onderdeel wordt een verouderde verwijzing aangepast.

Artikel VIII (overgangsrecht heffen van rechten)

De voorgestelde leges-bepalingen gelden niet voor projectprocedures die al lopen op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 13.1b (voor aanvragen ingediend bij de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei), dan wel op het tijdstip van inwerkingtreding van de provinciale belastingverordening (voor aanvragen ingediend bij gedeputeerde staten). Daarmee wordt voorkomen dat initiatiefnemers tijdens de behandeling van hun aanvraag met een ander regime te maken krijgen.

Artikel IX (inwerkingtreding en terugwerkende kracht)

Het eerste lid voorziet in inwerkingtreding van de voorgestelde wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat verschillend kan zijn voor de verschillende artikelen of onderdelen. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de wet in april 2027. Het voorgestelde artikel 13.1b (zie artikel I, onder A) geeft opdracht tot nadere uitwerking in de Omgevingsregeling. Mocht het niet lukken om de Omgevingsregeling tijdig te wijzigen, dan hoeft de inwerkingtreding van de andere artikelen of onderdelen van de voorgestelde wet daar niet op te wachten.

Het tweede lid voorziet in inwerkingtreding met terugwerkende kracht van de wijziging in artikel III, onder A en B, van de artikelen 3.82 en 7.35 van de Energiewet. Deze bepalingen treden in werking met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2026, de datum van inwerkingtreding van de Energiewet. Dit is mogelijk, omdat de wijziging van de artikelen 3.82 en 7.35 van de Energiewet slechts inhoudt een vervanging van een verwijzing naar de vervallen grondslag van nog bestaande vergunningen door een verwijzing naar het overgangsrecht voor deze vergunningen in de Invoeringswet Omgevingswet. Dit verandert niet de rechtspositie van de betrokken ondernemingen, zoals deze met de invoering van de Omgevingswet en de Energiewet is beoogd.

Het derde lid kent terugwerkende kracht toe aan artikel 7.53a zoals dat door artikel III, onder C, wordt ingevoegd in de Energiewet. Artikel 7.53a voorziet in overgangsrecht vanwege de inwerkingtreding van de Energiewet op 1 januari 2026. Het eerste lid is vergelijkbaar met het overgangsrecht in de artikelen 1.7a en 1.7b van de Vangnetregeling Omgevingswet voor de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Door de terugwerkende kracht van artikel 7.53a tot en met 1 januari 2026 sluit dat overgangsrecht naadloos aan bij die artikelen van de Vangnetregeling.
Het tweede en derde lid van artikel 7.53a regelen dat besluiten die zijn genomen tussen 1 januari 2024 en 1 januari 2026, gelden als besluiten op grond van artikel 6.1, derde lid, of 6.2, tweede lid, van de Energiewet. De terugwerkende kracht van artikel 7.53a, tweede en derde lid, zorgt ervoor dat de in die periode genomen besluiten hun rechtskracht hebben behouden vanaf 1 januari 2026 tot de inwerkingtreding van artikel 7.53a.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,