Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Betreft: IPO-zienswijze Wijzigingswet energieprojecten (leges projectbesluit)

Geachte mevrouw Herbert,

De provincies maken hierbij gebruik van de mogelijkheid te reageren op de consultatie Wijzigingswet energieprojecten, gepubliceerd op 1 april 2026. In deze brief brengen wij de punten onder uw aandacht die van belang zijn voor de uitvoeringspraktijk. Wij verzoeken u deze bij de verdere besluitvorming over dit wetsvoorstel mee te nemen.

Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voegt aan de Omgevingswet een bepaling toe die de Staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei en provincies de bevoegdheid geeft om leges te heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een projectbesluit voor energie-infrastructuurprojecten. In plaats van het betalen van die leges kan de aanvrager de kosten ook betalen op grond van een door hem met de overheid te sluiten overeenkomst.

Algemene reactie

Wij zijn 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 bekostigd. Zoals u aangeeft, lopen er tientallen projectprocedures voor grote-energie-infrastructuurprojecten, die aanzienlijke kosten met zich meebrengen.

Het opnemen van leges voor projectbesluiten in het wetsvoorstel biedt een extra grondslag om deze kosten bij de initiatiefnemer te verhalen. Hoewel het heffen van dergelijke rechten al mogelijk is op basis van artikel 13.1 van de Omgevingswet voor het Rijk en artikel 223 van de Provinciewet voor provincies, steunen wij het Wijzigingswetsvoorstel om dit expliciet in de Omgevingswet op te nemen. Dit voorkomt in de praktijk discussies met initiatiefnemers over deze mogelijkheid.

Wij zijn echter kritisch omtrent de motivatie voor het wetsvoorstel, namelijk het voorkomen van vertraging bij langdurige onderhandelingen voor energieprojecten. Het is echter onduidelijk waarop deze analyse is gebaseerd. Wij dringen erop aan dat u in het definitieve wetsvoorstel voorziet in een adequate en overtuigende motivatie.

Tarieven

In het wetsvoorstel wordt met het nieuwe artikel 13.1b Omgevingswet gesproken over het vaststellen van tarieven in de Omgevingsregeling. Als argument wordt aangedragen dat deze tarieven worden vastgesteld met het oog op uniformiteit en het ontlasten van de provincies. Hiermee kunnen wij ons niet verenigen, aangezien iedere provincie te maken heeft met eigen kosten. Daarnaast moet per projectprocedure worden bepaald welke clusters en functies worden betrokken in het projectteam met bijbehorende functieschaal, die wellicht niet overeenkomt met de tarieventabel die nog moet worden opgesteld. Immers impliceren vastgestelde tarieven ook een bijbehorende vastgestelde lijst van functies, functieprofielen en functieschaal. Bovendien dient bij een aanvraag nog steeds een begroting te worden opgesteld, met of zonder vaste tarieven. Wij zijn voorstander van het werken met een begroting, maar niet van vooraf vastgestelde tarieven.

Provincieswordt in het Wijzigingswetsvoorstel aangegeven op pagina 6 dat in de Omgevingsregeling onderscheid zal worden gemaakt tussen de tarieven voor kosten van het Rijk en kosten van

provincies. Dit is voor ons onduidelijk, vooral in relatie tot het overnemen van het bevoegd gezag van het Rijk. Ook hangt dit af van de opzet van een projectprocedure, zoals integraal, kaal of gecoördineerd en betreft het een relatief ‘eenvoudig’ of ‘complex’ project.

Een aantal provincies hanteren elk voor de extern te declareren uren een eigen tarieventabel. Deze tarieven worden zorgvuldig vastgesteld. In die tarieven worden bijvoorbeeld de nieuwe premies van verzekeringen en indexeringen ieder jaar meegenomen. Daarom stellen wij voor om niet te werken met vaste tarieven, maar met een begroting per project. In die begroting kan elke provincie haar eigen tarieven en werkelijke kosten hanteren. Hierdoor is het namelijk mogelijk om ook kostensoorten mee te nemen die nu niet zijn meegenomen. Het moet mogelijk zijn om maatwerk te kunnen bieden voor elk type projectbesluit. Mocht geen gehoor worden gegeven aan dit voorstel, dan verzoeken wij in ieder geval overleg te voeren met de provincies over de totstandkoming en vaststelling van de tarieven, alsmede over de heffingssystematiek (zonder voorfinanciering), zodat deze daadwerkelijk kostendekkend zijn voor de provincies. Dit is van belang, omdat (zoals ook in het Wijzigingswetsvoorstel op pagina 3 wordt aangegeven) het aantal energie-infrastructuurprojecten naar verwachting toeneemt en deze projecten complexer worden, terwijl een versnelling in de aanleg van energie-infrastructuur maatschappelijk urgent en noodzakelijk is. Hierdoor neemt de benodigde ambtelijke inzet aanzienlijk toe.

Daarnaast zouden wij ook het overleg willen voeren over welke categorieën van energie-infrastructuurprojecten, bedoeld in de Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet, worden aangewezen voor het heffen van leges. Zoals hierboven aangegeven, is het van belang dat de kosten voor elk type projectbesluit kostendekkend zijn. Daarbij kan worden gedacht aan nieuwe energie-infrastructuur, het opwaarderen van bestaande energie-infrastructuur en combinaties daarvan, maar ook aan projecten zoals wind- en zonne-energie, waarvoor de provincie bevoegd gezag kan zijn op grond van artikel 6.2 Energiewet, en aan projecten rondom batterijopslag en SMR’s. Indien uitsluitend leges worden vastgesteld voor energie-infrastructuurprojecten, betekent dit dat EZK tevens het kostenverhaal in de Omgevingsregeling moet aanpassen voor de andere typen energieprojecten zoals hierboven genoemd. In de huidige situatie:

- Is het kostenverhaal voor dit type projectbesluiten niet kostendekkend.
- Sluit de gehanteerde methodiek onvoldoende aan bij projectprocedures.
- Komen de geraamde kosten niet overeen met de werkelijk te maken kosten.

Tegen deze achtergrond rijst bij ons de vraag waarom bij ministeriële regeling slechts specifieke categorieën van energie-infrastructuurprojecten worden aangewezen en de legesheffing niet voor alle typen energieprojecten van toepassing wordt verklaard.

Heden sluit de wetgeving al niet volledig aan bij het kostenverhaal voor het doorlopen van projectprocedures tot het vaststellen van het projectbesluit voor energieprojecten. Wij willen voorkomen dat de regeling voor het heffen van leges voor energie-infrastructuurprojecten zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, hierin verdere beperkingen oplevert en dat de leges alsnog niet kostendekkend zijn. Immers bestaat al de mogelijkheid voor provincies om kostendekkend leges te heffen voor projectbesluiten op grond van de Provinciewet. De bestaande mogelijkheid biedt de optie aan provincies om de methodiek en methode voor het heffen van leges zelf in te vullen, namelijk via een begroting. Het Wijzigingswetsvoorstel kent beperkingen doordat het uitgaat van een vooraf vastgestelde tarieventabel, die mogelijk alsnog niet aansluit bij de daadwerkelijke kosten die een provincie maakt. Bovendien zijn bepaalde kostensoorten niet in het Wijzigingswetsvoorstel opgenomen (zie het kopje ‘’inhoudelijke reactie’’ voor meer informatie). Daarnaast is het onduidelijk of het Wijzigingswetsvoorstel ook de kosten dekt indien wordt gekozen voor niet verplichte

wettelijke stappen, zoals in het kader van zorgvuldigheid of efficiëntie, bijvoorbeeld het toepassen van de coördinatieregeling afdeling 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht of het doorlopen van een project-mer aangevuld met een advies van de Commissie mer indien dat niet verplicht is volgens de wetgeving.

Gesprekken EZK omtrent Kostenverhaal bijlage XXXIV bij artikel 13.2 van de Omgevingsregeling

In het Wijzigingswetsvoorstel staat op pagina 4 het volgende: ‘’Afdeling 13.6 van de Omgevingswet bevat een regeling voor het kostenverhaal bij aangewezen bouwactiviteiten en activiteiten die zien op gebiedsontwikkeling. Overwogen is om die afdeling uit te breiden met een kostenverhaalsregeling voor energie-infrastructuurprojecten, maar hiervan is afgezien.’’ Kunt u toelichten waarom hiervan is afgezien? Achtergrond is dat wij momenteel met EZK en IPO in gesprek zijn over het aanpassen van het kostenverhaal in bijlage XXXIV bij artikel 13.2 van de Omgevingsregeling en het toevoegen van een methodiek die past bij het kostenverhaal bij het doorlopen van een projectprocedure voor energieprojecten in de volle breedte, niet alleen voor energie-infrastructuurprojecten. De formulering in het Wijzigingswetsvoorstel wekt echter de indruk dat dit traject geen doorgang zal vinden. Wij ontvangen graag uw reactie.

Indien naast het doorgang laten vinden van onderhavig wetsvoorstel, het kostenverhaal voor energieprojecten in de Omgevingsregeling niet ook wordt aangepast, dient dit nadrukkelijk in de toelichting van het onderhavige Wijzigingswetsvoorstel te worden opgenomen, zodat het voor betrokken partijen duidelijk is dat de Omgevingsregeling niet van toepassing is en discussies met de initiatiefnemer/ netbeheerder kunnen worden voorkomen. Bij voorkeur wordt dit ook aangepast in de Omgevingsregeling. Met andere woorden, het moet helder zijn welke regeling voorrang heeft.

Tevens dient duidelijk te zijn op welke wijze provincies andere kosten kunnen verhalen, zoals kosten voor natuurcompensatie, aanpassing van wegen of ruimtelijke ingrepen. Het is onduidelijk hoe moet worden omgegaan met kosten die niet in het onderhavige Wijzigingswetsvoorstel en niet in bijlage XXXIV van de Omgevingsregeling zijn opgenomen. Het is daarom noodzakelijk om de kostenverhaalsactiviteiten en methodiek in de Omgevingsregeling aan te passen. Daarnaast is het nodig om het buiten toepassing verklaren van de macro-aftopping-regeling in artikel 13.14, tweede lid, van de Omgevingswet expliciet te regelen.

Ook is het noodzakelijk dat artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit wordt aangepast voor energie-infrastructuurprojecten die uitsluitend een functiewijziging betreffen en waarbij geen bouwactiviteiten plaatsvinden. Immers artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit omvat niet de hoogspanningsverbinding, waardoor deze niet wordt gedekt door het kostenverhaal in de Omgevingsregeling.

Indien het kostenverhaal in de Omgevingsregeling niet wordt aangepast, maken wij ons zorgen dat andere typen energieprojecten, waarvoor een projectprocedure wordt doorlopen, eveneens niet kostendekkend zullen zijn.

Daarnaast geldt dat indien provincies geen leges voor projectbesluiten opnemen in hun legesverordening en er geen anterieure overeenkomst wordt overeengekomen, zij aangewezen zijn op de Omgevingsregeling. Daarom verzoeken wij nadrukkelijk om bijlage XXXIV bij artikel 13.2 van de Omgevingsregeling aan te passen, zoals eerder besproken met de provincies.

Wij verwijzen hierbij naar onze IPO-reactie, zoals verwoord in Consultatiereactie IPO wijziging omgevingsregeling plankosten uit 2025, en de verwerking daarvan door ministerie VRO, zoals

toegelicht in de Staatscourant 2025 nr. 42332 pagina 6 en 7, onder hoofdstuk 6 van de consultatieronde. Hierin is opgenomen:

“Het Interprovinciaal overleg (IPO) signaleert dat provincies onvoldoende mogelijkheden hebben om de plankosten te verhalen van provinciale projectbesluiten voor het aanleggen van energievoorzieningen en infrastructuur voor energietransport. Het IPO vraagt om de plankosten van projectbesluiten te verhogen." (…) Dat verzoek is vooralsnog niet gehonoreerd. Het is te vroeg om de Omgevingsregeling aan te passen. Het Ministerie van Klimaat en Groene Groen voert een verkenning uit naar de mogelijkheden om de administratieve kosten van projectbesluiten te verhalen. Daarbij liggen nog meerdere opties op tafel”.

Wij zijn van mening dat een aanpassing van afdeling 13.6 beter past binnen de systematiek van de Omgevingswet dan het onderhavige wetsvoorstel, en dat de Provinciewet reeds een grondslag biedt om leges te heffen voor aanvragen van projectbesluiten, zodat deze niet opnieuw in de Omgevingswet hoeft te worden gecreëerd. Niettemin achten wij de legesregeling in onderhavig wetsvoorstel een goed initiatief, mits daarnaast het volledige kostenverhaal kan worden gezekerd en dat deze wet of via afdeling 13.6 van de Omgevingswet erin voorziet dat alle kosten kunnen worden verhaald.

Mocht de aanpassing van het kostenverhaal in de Omgevingsregeling niet plaatsvinden, dan hebben wij de vraag hoe dit zich verhoudt tot het onderhavige Wijzigingswetsvoorstel en welke andere mogelijkheden, naast het onderhavige Wijzigingswetsvoorstel, nog beschikbaar zijn?

Ook verzoeken wij het ministerie van EZK om in overleg te treden met het ministerie van VRO om te bezien hoe een oplossing kan worden gevonden voor het kostenverhaal van provinciale projectbesluiten voor energie-(infrastructuur)projecten, op een manier die past binnen de systematiek van de Omgevingswet. Dit doen wij ter voorkoming van een wildgroei aan regels waarvan niet duidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Inhoudelijke reactie

Hieronder is een inhoudelijke reactie nader uitgewerkt voor een aantal specifieke onderwerpen, aanvullend op de eerdergenoemde tarieven en de relatie met het kostenverhaal in de Omgevingsregeling:

- Inwerkingtredingsdatum: De inwerkingtreding is beoogd op 1 januari 2027. Wij hechten er belang aan dat met de provincies overleg wordt gevoerd over de vaststelling van de tarieven voor leges in de Omgevingsregeling. Indien nodig verzoeken wij de inwerkingtredingsdatum uit te stellen om deze gesprekken zorgvuldig te kunnen voeren.
- Artikel 2.3 Ow: In het Wijzigingswetsvoorstel wordt als grondslag voor het heffen van leges verwezen naar: ''de artikelen 6.1 en 6.2 van de Energiewet en artikel 141a van de Mijnbouwwet, en om projectbesluiten voor andere energie-infrastructuurprojecten van nationaal belang of provinciaal belang die op grond van artikel 5.44 van de Omgevingswet worden genomen.'' Veelal worden projectbesluiten genomen op basis van artikel 2.3 Omgevingswet. Wij zien graag dat dit artikel ook in de uitwerking van dit wetsvoorstel wordt meegenomen. Op grond van artikel 2.3 Omgevingswet voert de Provincie bijvoorbeeld energie-infrastructuurprojecten voor 150 kV-trajecten uit.
- Kostensoorten: In het Wijzigingswetsvoorstel staat op pagina 4 het volgende: ''Daarnaast gaat het in afdeling 13.6 om een groot aantal kostensoorten, waar het bij energie-infrastructuurprojecten enkel gaat om de kosten van het in behandeling nemen van de aanvraag om een projectbesluit of wijziging van een projectbesluit, met inbegrip van het daarvoor benodigde onderzoek en advies, en de kosten van verplichte coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit of de wijziging daarvan.''
  Bovenstaande omschrijving laat ruimte voor interpretatie. Het is namelijk onduidelijk of wordt uitgegaan van de kosten die wettelijk verplicht zijn, of van de kosten die nodig zijn voor het voeren van een zorgvuldige procedure. Zo kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld kiezen voor een project-MER, ook wanneer dit niet verplicht is, of de coördinatieregeling toepassen terwijl dit niet verplicht is. Hierdoor kan bij een initiatiefnemer aan wie een beschikking wordt opgelegd discussie ontstaan, met de zorg dat alsnog niet alle gemaakte kosten uiteindelijk worden vergoed.
  Daarnaast beperkt het voorgestelde artikel 13.1b Omgevingswet de mogelijkheid om ook andere kosten die samenhangen met de projectprocedure via leges te verhalen. Wij zien daarom graag een uitbreiding van de kostensoorten, zodat ook overige kosten in het kader van de projectprocedure kunnen worden meegenomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

  - Communicatie- en participatiekosten, zoals het organiseren van informatieavonden of infomarkten, inclusief kosten voor catering, beveiliging en drukwerk;
  - Eventuele beroepskosten.
  - Kosten in het kader van een milieueffectrapportage, denk ook aan advieskosten van de Commissie mer bij het toepassen van een project-mer die niet verplicht is.
  - Kosten in het kader van functieveranderingen of andere voorzieningen, zoals bij het aansluiten van een warmtenet.

  Een dergelijke uitbreiding draagt bij aan een volledigere en kostendekkendere projectprocedure.

Behalve van genoemde kosten kan sprake zijn van kosten genoemd in bijlage IV bij artikel 8.15 Omgevingsbesluit, zoals bijvoorbeeld kosten voor natuurcompensatie, aanpassing van wegen of ruimtelijke ingrepen. Ook die kosten moeten provincies kunnen verhalen.

- Overeenkomst: Artikel 13.1b tweede lid Ow luidt als volgt: ''De rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan dat rechten heft een orgaan is, kan ter dekking van de kosten een overeenkomst met de aanvrager aangaan.'' Wij verzoeken u in de toelichting explicieter aan te geven of hiermee wordt bedoeld dat het sluiten van een anterieure overeenkomst mogelijk is naast het heffen van leges. Immers, uit het derde lid blijkt dat voldoening van de kosten via een anterieure overeenkomst de voorkeur geniet. Ter voorkoming van het verhalen van dubbele kosten zal in dat geval een ontheffingsmogelijk van leges in de provinciale legesverordening opgenomen moeten worden. Of beschouwt u het derde lid van genoemd artikel als een dergelijke ontheffing?
- Schaduwwerking: In het Wijzigingsvoorstel staat op pagina 6 het volgende: ''Wel vormen de regels een referentiekader dat een schaduwwerking heeft op de onderhandelingen over de overeenkomst.'' Daarom is het des te belangrijker dat het publiekrechtelijk kostenverhaal in afdeling 13.6 Ow en het verhaal van ambtelijke kosten via leges kostendekkend is voor provincies. Initiatiefnemers zullen via de anterieure overeenkomst immers niet meer aan kosten willen vergoeden dan dat zij publiekrechtelijk en via legesheffing verplicht zijn.
- Coördinatieregeling: In het Wijzigingswetsvoorstel staat op pagina 6 het volgende: ''Wel kan het coördinerend bestuursorgaan besluiten om afdeling 3.5 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. Een dergelijk besluit leidt uiteraard tot verlaging van de door te berekenen kosten.''
  In het voorgestelde artikel 13.1b staat duidelijk dat leges kunnen worden geheven indien de coördinatie van toepassing is. Hiermee lijkt te worden aangenomen dat het niet uitmaakt of de coördinatie verplicht of vrijwillig is. In de toelichting wordt echter niet duidelijk beschreven hoe om te gaan met de kosten bij vrijwillige toepassing van de coördinatieregeling; de nadruk ligt vooral op verplichte coördinatie. Er wordt wel vermeld dat coördinatie later kan worden toegepast, maar direct daarna wordt gesteld dat de leges dan verlaagd moeten worden, wat tegenstrijdig lijkt. Dit is met name relevant voor 150 kV-trajecten, waarbij het bevoegd gezag vaak optreedt zonder verplichte coördinatie. Kunt u dit nader toelichten en bevestigen dat het zowel verplicht als het vrijwillig toepassen van de coördinatieregeling betreft?
- Nadeelcompensatie: In het Wijzigingsvoorstel staat op pagina 8 het volgende: ''Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de regering het voornemen heeft om naast de voorgestelde legesregeling voor energie-infrastructuurprojecten te voorzien in een publiekrechtelijk instrument voor het Rijk en provincies voor het doorberekenen aan de aanvrager van het projectbesluit van de kosten van nadeelcompensatie aan derden als gevolg van het vaststellen of wijzigen van het projectbesluit.'' Ook staat er: ''De regering heeft het voornemen om met een aanpassing van artikel 8.1a van het Omgevingsbesluit mogelijk te maken om deze kosten bij beschikking in rekening te brengen bij de aanvrager.'' Wij staan positief tegenover bovenstaand voorstel. Het wijzigingsvoorstel is gericht op kostenverhaal voor het planologische deel van het projectbesluit. Wij zouden graag zien dat de regeling voor nadeelcompensatie/ aanpassing artikel 8.1a van het Omgevingsbesluit meteen in dit Wijzigingswetsvoorstel wordt meegenomen. Op die manier kan worden

voorkomen dat er discussie ontstaat voor wiens rekening de nadeelcompensatie moet komen, waardoor dat alsnog tot vertraging leidt in de procedure.

We hopen dat de in deze brief beschreven aandachtspunten leiden tot een aanpassing van het wetsvoorstel. Graag ontvangen wij een ontvangstbevestiging van deze brief.

Mocht u naar aanleiding hiervan vragen en/of opmerkingen hebben, dan gaan wij daar graag met u over in gesprek. U kunt hiervoor contact opnemen met [redacted] of met de [redacted]

Vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]