

's-Gravenhage, 20 juni 2025

Aan de Koning

WJZ / 97932461

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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 ...)

=====

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 februari 2025, nr. 2025000377, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 maart 2025, nr. W19.25.00036/1V, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, de Energiewet, de Klimaatwet, de Mijnbouwwet, de Omgevingswet, de Tijdelijke wet Klimaatfonds, de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw, de Wet milieubeheer, de Wet op de economische delicten, de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en de Wet windenergie op zee. Het voorstel omvat zowel inhoudelijke als redactionele wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de keuze voor een verzamelwet en over de herinvoering van de gedoogplicht van rechtswege. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Verzamelwet

Het voorliggende wetsvoorstel is een voorstel voor een verzamelwet. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving kan een wijzigingswet met meerdere inhoudelijke onderwerpen alleen aan de orde zijn als aan een aantal cumulatieve voorwaarden wordt voldaan. Deze zijn dat de verschillende onderdelen samenhang moeten hebben, de onderdelen niet van een omvang en complexiteit mogen zijn dat zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen en dat het op voorhand niet de verwachting mag zijn dat één van de onderdelen dermate politiek omstreden is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.

Uit de toelichting blijkt niet wat de samenhang is tussen de verschillende onderdelen. Evenmin blijkt uit de toelichting dat voldaan wordt aan de beide andere genoemde voorwaarden en waarom de voorgestelde wijzigingen dus passen binnen een verzamelwet. Deze voorwaarden dienen onder meer ter voorkoming van het doen van afbreuk aan de constitutionele positie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Wetsvoorstellen kunnen door deze Kamer slechts in zijn geheel worden aangenomen of verworpen. Zo kan de vrijheid van beoordeling door de Eerste Kamer worden belemmerd als een wetsvoorstel een veelheid aan onderwerpen bevat die inhoudelijke wijzigingen betreffen van verschillende aard in verschillende wetten.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom ervoor is gekozen om alle in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen in één verzamelwetsvoorstel op te nemen.

Er is gekozen om alle in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen op te nemen in één verzamelwetsvoorstel om de volgende redenen. De verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel hangen thematisch met elkaar samen, omdat de onderdelen op het beleidsterrein van klimaat en groene groei liggen en onder de bevoegdheid van de Minister van Klimaat en Groene Groei.

De onderdelen zijn dusdanig beperkt in omvang en complexiteit dat die geen separaat wetsvoorstel rechtvaardigen. Het is daarnaast niet de verwachting dat sommige onderdelen van dit wetsvoorstel dermate politiek omstreden zijn dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt. Het wetsvoorstel bevat enkele inhoudelijke wijzigingen van de Klimaatwet. Onder andere wordt daarmee eerder aangekondigd beleid om de Wetenschappelijke Klimaatraad te verankeren in de wet uitgevoerd. Dit is namelijk aangekondigd in de toelichting bij het Instellingsbesluit Wetenschappelijke Klimaatraad waarbij de raad tijdelijk is ingesteld tot 4 november 2026 (Stb. 2022, 423). Daarnaast wordt een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State¹ voor de aansluiting van de beleidscyclus van de Klimaatnota op de begrotingscyclus opgevolgd waarover ook in debat met de Eerste Kamer² is geconstateerd dat die aansluiting de voorkeur heeft. De wijziging van de Omgevingswet voor de herintroductie van de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfase van werken van algemeen belang op het gebied van infrastructuur, water, mijnbouw en energie en werken voor grenswateren is tevens inhoudelijk. Die gedoogplicht gold tot 1 januari 2024 en is dus een reeds bekend instrument. De afschaffing destijds was gelegen in een modernisering en vereenvoudiging van de regels voor gedoogplichten en niet in een politiek of beleidsmatig fundamentele verandering van inzicht in het concept van de gedoogplicht.

De memorie van toelichting is aangevuld met deze motivering voor de keuze voor een verzamelwetsvoorstel.

2. Gedoogplicht

Het wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet en voert opnieuw een gedoogplicht van rechtswege in voor de ontwerpfase van werken van algemeen belang op het gebied van infrastructuur, water, mijnbouw en energie en werken voor grenswateren. Sinds 1 januari 2024 is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor het opleggen van zo'n gedoogplicht een beschikking vereist. Tot 1 januari 2024 gold onder de Belemmeringenwet Privaatrecht een gedoogplicht van rechtswege. Het wetsvoorstel voorziet erin dat wordt teruggekeerd naar deze systematiek.

In de toelichting op het wetsvoorstel ontbreekt echter informatie die duidelijk maakt waarom er indertijd voor is gekozen om in de Omgevingswet het opleggen van een gedoogplicht afhankelijk te maken van het vereiste van een beschikking. Dat maakt dat nu moeilijk te beoordelen is of de redenen die in de toelichting worden genoemd om kort daarna weer terug te keren naar de systematiek van een gedoogplicht van rechtswege valide zijn. Dit ook gezien in het licht van de rechtsbeschermingsmogelijkheden voor de rechthebbenden.

De Afdeling adviseert de toelichting op het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Hoofdstuk 10 van de Omgevingswet had als doel de gedoogplichten, die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in verschillende wetten te vinden waren, te moderniseren en te vereenvoudigen (zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, paragraaf 4.10.1).

In de gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase, vastgelegd in artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht, was er een rol voor de burgemeester weggelegd die in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet niet meer passend zou zijn. De burgemeester verzorgde, op verzoek van een initiatiefnemer, de mededeling dat er ontwerpwerkzaamheden zouden gaan plaatsvinden die de rechthebbende diende te gedogen. Deze mededeling stond niet open voor bezwaar en beroep. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.20 van de Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3) is benoemd dat het onduidelijk is hoe tot deze mededeling werd overgegaan. Om die duidelijkheid wel te verschaffen is ervoor gekozen deze gedoogplicht in de Omgevingswet bij beschikking op te laten leggen. Voor gedoogplichtbeschikkingen geldt de reguliere voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht, met duidelijke vereisten voor de aanvraag van een beschikking, de beoordeling van die aanvraag en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep.

¹ Afdeling advisering, *Concept Klimaatnota 2023*, 12 oktober 2023.

² Wetsvoorstel Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet) (*Kamerstukken I* 2022/23, 36169).

In de gedoogplicht van rechtswege zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel is ervoor gekozen het doen van de mededeling niet bij de burgemeester te beleggen. Deze informatieplicht wordt in plaats daarvan neergelegd bij de initiatiefnemer van het werk zelf. Dit sluit aan bij andere gedoogplichten van rechtswege, waarbij de informatieplicht is neergelegd bij de beheerder van het werk. Daardoor is van de eventuele onduidelijkheden rond de procedurele rol van de burgemeester, zoals die mogelijk bestonden ten tijde van de Belemmeringenwet Privaatrecht, geen sprake meer in de nieuwe gedoogplicht van rechtswege. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit punt verduidelijkt.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om voor te stellen het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee ('net op zee') toe te voegen aan de opsomming van werken van algemeen belang in artikel 10.14 van de Omgevingswet. Het net op zee kan deels trajecten op land bevatten. Op dit moment zou een gedoogplicht voor een net op zee per beschikking alleen kunnen worden opgelegd op grond van de vangnetbepaling in artikel 10.21 van de Omgevingswet, de gedoogplicht voor 'andere werken van algemeen belang'. Het is echter wenselijk expliciet tot uitdrukking te brengen dat ook voor de totstandbrenging van het net op zee een gedoogplicht kan worden opgelegd, zoals reeds het geval is voor het net op land. Door dit voorstel gaat ook de gedoogplicht van rechtswege uit het wetsvoorstel gelden voor ontwerpwerkzaamheden voor het net op zee. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal wijzigingsvoorstellen toe te voegen aan het wetsvoorstel. Deze wijzigingen zijn louter technisch van aard om leemten en gebreken in de Energiewet (Stb. 2025, 12) te repareren en een wijziging van de Telecommunicatiewet via de Energiewet te verduidelijken waartoe de noodzaak pas na het aanhangig maken van het wetsvoorstel voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State werd geconstateerd. Hierop is ook de memorie van toelichting aangepast.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,