

No. W19.25.00036/IV

's-Gravenhage, 19 maart 2025

Bij Kabinetsmissive van 18 februari 2025, no.2025000377, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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 ...), met memorie van toelichting.

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.¹

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.

2. Gedoogplicht

¹ Zie in dit verband aanwijzing 6.4, Aanwijzingen voor de regelgeving, en de toelichting daarbij.

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.² Sinds 1 januari 2024 is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor het opleggen van zo'n gedoogplicht een beschikking vereist.³ Tot 1 januari 2024 gold onder de Belemmeringenwet Privaatrecht een gedoogplicht van rechtswege.⁴ 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 bezien in het licht van de rechtsbeschermingsmogelijkheden voor de rechthebbenden.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

² Zie onder artikel V, onderdeel A, van het wetsvoorstel. Het gaat om bepaalde activiteiten (onder meer meet- en graafwerkzaamheden) die nodig zijn voor het ontwerp van werken van algemeen belang genoemd in de artikelen 10.13, 10.14 en 10.15 Omgevingswet, waaronder autowegen, waterwegen, spoorwegen, uitbreidingen van het elektriciteits- en gasnet, grote windparken en mijnbouwwerken.

³ Zie artikel 10.20 Omgevingswet.

⁴ Zie artikel 11 Belemmeringenwet Privaatrecht.