



Advies Raad van State 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 ...)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 20 juni 2025
Nr. WJZ / 97932461

Aan de Koning

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 ontwerp-fase 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 ontwerp-fase 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, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.10.1*).

In de gedoogplicht van rechtswege in de ontwerp-fase, 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, 33 962, 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.

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.

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

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



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,
S.Th.M. Hermans.*



Advies Raad van State

No. W19.25.00036/IV

's-Gravenhage, 19 maart 2025

Aan de Koning

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 ahangig 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

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

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

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.



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,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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 ...)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de jaarlijkse beleidscyclus in de Klimaatwet aan te passen en de Wetenschappelijke Klimaatraad wettelijk te verankeren, de naam van het Klimaatfonds te wijzigen naar het Klimaat- en energiefonds in de Tijdelijke wet Klimaatfonds, voor bepaalde projecten een gedoogplicht van rechtswege tijdens de ontwerpfase in te voeren in de Omgevingswet, de mogelijkheid voor het opvragen van contra-informatie door de Nederlandse emissieautoriteit in de Wet milieubeheer te regelen, en verschillende wetten aan te passen om technische gebreken en leemten te herstellen en ter verduidelijking en actualisering;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I (ALGEMENE WET BESTUURSRECHT)

Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2 wordt de zinsnede met betrekking tot de Mijnbouwwet in artikel 2 als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b vervalt 'een winningsplan of'.
2. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - c. een besluit omtrent een startvergunning krachtens artikel 24n en artikel 24ab, eerste lid, gelezen in samenhang met het derde lid, en een vervolgvergunning krachtens artikel 24ae gelezen in samenhang met artikel 24ag, eerste lid, en artikel 24ao, eerste lid, in samenhang gelezen met het derde lid.

B

In artikel 4 wordt 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat' telkens vervangen door 'Onze Minister van Klimaat en Groene Groei'.

ARTIKEL II (ENERGIEWET)

De Energiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

De begripsbepaling van Onze Minister in artikel 1 komt te luiden:

Onze Minister: Onze Minister van Klimaat en Groene Groei;.

B

Artikel 2.25, vierde lid, komt te luiden:

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de verstrekking van gegevens over de eindafnemers, die voor de overdracht van overeenkomsten als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk zijn, door de vergunninghouder of de curator in diens faillissement aan bij die maatregel aan te wijzen partijen;
 - b. de termijn waarbinnen en de voorwaarden waaronder de verplichtingen, bedoeld in het derde lid, worden uitgevoerd;
 - c. de inkoopovereenkomsten van vergunninghouders om de leveringszekerheid te verzekeren.



C

In artikel 2.32, eerste lid, wordt na 'eindafnemers' ingevoegd ', handelaren'.

D

In de aanhef van artikel 3.49, vierde lid, wordt 'transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit' vervangen door 'transmissie- of distributiesysteembeheerder voor elektriciteit'.

E

In artikel 3.90, vierde lid, onderdeel b, wordt 'de interconnectorsysteem' vervangen door 'het interconnectorsysteem'.

F

In artikel 3.115, tweede lid, wordt na 'objectieve criteria hanteert' ingevoegd 'en'.

G

In artikel 3.126, onderdeel b, wordt 'artikel 2.28' vervangen door 'de artikelen 2.27 en 2.28' en wordt 'dat artikel' vervangen door 'die artikelen'.

H

In artikel 5.21, eerste lid, onderdeel c, onder 2, vervalt '3.198,'.

I

Artikel 6.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het eerste lid, onderdeel i, vervalt 'en'.
2. De punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel j, wordt vervangen door '; en'.
3. In het zesde lid wordt 'Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening' vervangen door 'Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening'.

J

In het opschrift van paragraaf 6.3.2 en in de opschriften van de artikelen 6.6 en 6.7 wordt 'Raad voor energie' telkens vervangen door 'Raad voor Energie'.

ARTIKEL III (KLIMAATWET)

De Klimaatwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepalingen worden in de alfabetische volgorde geplaatst.
2. De begripsbepaling van Onze Minister komt te luiden:

Onze Minister: Onze Minister van Klimaat en Groene Groei;.

3. Onder vervanging van de punt aan het slot van de laatste begripsbepaling door een puntkomma wordt een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

Wetenschappelijke Klimaatraad: de Wetenschappelijke Klimaatraad, bedoeld in artikel 8.

B

Artikel 4, tweede lid, vervalt onder vernumming van het derde lid tot tweede lid.



C

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister zendt de klimaat- en energieverkenning op de derde dinsdag van september aan beide kamers der Staten-Generaal.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. Aan onderdeel d wordt na de puntkomma 'en' toegevoegd;
- b. Onder vervanging van ', en' aan het slot van onderdeel e door een punt komt onderdeel f te vervallen.

D

De titel van Hoofdstuk 4 komt te luiden: **Advisering en overleg.**

E

Onder vernummering van de artikelen 8 tot en met 10 tot de artikelen 9 tot en met 11 wordt een artikel in Hoofdstuk 4 ingevoegd, luidende:

Artikel 8

1. Er is een Wetenschappelijke Klimaatraad.
2. De Wetenschappelijke Klimaatraad bestaat uit een voorzitter en ten hoogste negen andere leden.
3. De Wetenschappelijke Klimaatraad heeft tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het te voeren klimaatbeleid. De Wetenschappelijke Klimaatraad brengt daarbij ten minste een advies uit ter voorbereiding van het klimaatplan, bedoeld in artikel 3.

ARTIKEL IV (MIJNBOUWWET)

De Mijnbouwwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel p wordt 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat' vervangen door 'Onze Minister van Klimaat en Groene Groei'.
2. In onderdeel ai wordt 'een pijpleiding of kabel' vervangen door 'een werk'.
3. Onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

ar. *CCS-richtlijn*: Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

B

Onder vernummering van het derde tot vierde lid, wordt in artikel 24v een lid ingevoegd, luidende:

3. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag om wijziging van de startvergunning, wordt de termijn, bedoeld in het eerste lid, verlengd met de beslistermijn en de termijn voor inwerkingtreding.



C

Artikel 24w, tweede lid, komt te luiden:

2. Onze Minister verbindt aan de startvergunning aardwarmte het voorschrift dat geen doorboring plaatsvindt van een gebied waarvan in verband met het uitvoeren van de taken bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onderdeel c, van de Omgevingswet in een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6 van de Omgevingswet is vastgesteld dat doorboring ervan voor het opsporen of winnen van aardwarmte niet is toegestaan, indien de in de aanvraag aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder dat gebied.

D

Artikel 24ab wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde en vierde tot zesde en negende lid worden drie leden ingevoegd, luidende:

3. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag om wijziging van een startvergunning aardwarmte, indien de wijziging ten opzichte van de reeds verleende startvergunning aardwarmte leidt tot een significant:
 - a. nadeliger gevolg voor het milieu als gevolg van de wijze van opsporing of winning;
 - b. nadeliger effect van de bodembeweging ten gevolge van de opsporing of winning;
 - c. groter risico voor omwonenden of grotere schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.
4. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, stelt Onze Minister:
 - a. gedeputeerde staten van de provincie en het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten binnen wier grondgebied het gebied waarop de startvergunning aardwarmte betrekking heeft, in de gelegenheid binnen acht weken advies uit te brengen met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen;
 - b. gedeputeerde staten van de provincie en het dagelijks bestuur van waterschappen binnen wier grondgebied het gebied waarop de startvergunning aardwarmte betrekking heeft, in de gelegenheid binnen acht weken advies uit te brengen met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit.
5. Indien Onze Minister voornemens is af te wijken van het advies van gedeputeerde staten van de provincie met het oog op het beheer van grondwater met het oog op de winning van drinkwater, bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, of het advies van gedeputeerde staten van de provincie met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, informeert Onze Minister Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

2. Na het zesde lid (nieuw) worden twee leden ingevoegd, luidende:

7. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is:
 - a. beslist Onze Minister binnen 32 weken na de ontvangst van de aanvraag om wijziging van een startvergunning, in afwijking van artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht en het zesde lid;
 - b. kan Onze Minister de termijn, bedoeld in onderdeel a, eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen;
 - c. wordt van een beschikking tot wijziging van een startvergunning mededeling gedaan in de Staatscourant.
8. Een aanvraag om wijziging van een startvergunning wordt of kan worden afgewezen overeenkomstig de gronden van artikel 24t, eerste respectievelijk tweede lid.

3. Aan het negende lid (nieuw) wordt toegevoegd ', en worden nadere regels gesteld inzake de gronden, bedoeld in het derde lid.'

E

Artikel 24ao wordt als volgt gewijzigd:



1. Onder vernummering van het derde en vierde tot zesde en negende lid worden drie leden ingevoegd, luidende:

3. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit inzake de aanvraag om wijziging van een vervolgvergunning aardwarmte, indien de wijziging ten opzichte van de reeds verleende vervolgvergunning aardwarmte leidt tot een significant:
 - a. nadeliger gevolg voor het milieu als gevolg van de wijze van winning;
 - b. nadeliger effect van de bodembeweging ten gevolge van de winning;
 - c. groter risico voor omwonenden of grotere schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.
4. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, stelt Onze Minister:
 - a. gedeputeerde staten van de provincie en het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten binnen wier grondgebied het gebied waarop de vervolgvergunning aardwarmte betrekking heeft, in de gelegenheid binnen acht weken advies uit te brengen met het oog op de planmatige ontwikkeling of het beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen;
 - b. gedeputeerde staten van de provincie en het dagelijks bestuur van waterschappen binnen wier grondgebied het gebied waarop de vervolgvergunning aardwarmte betrekking heeft, in de gelegenheid binnen acht weken advies uit te brengen met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit.
5. Indien Onze Minister voornemens is af te wijken van het advies van gedeputeerde staten van de provincie met het oog op het beheer van grondwater met het oog op de winning van drinkwater, bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, of het advies van gedeputeerde staten van de provincie met het oog op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, informeert Onze Minister Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

2. Na het zesde lid (nieuw) worden twee leden ingevoegd, luidende:

7. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is:
 - a. beslist Onze Minister binnen 32 weken na de ontvangst van de aanvraag om wijziging van een vervolgvergunning, in afwijking van artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht en het zesde lid;
 - b. kan Onze Minister de termijn, bedoeld in onderdeel a, eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen;
 - c. wordt van een beschikking tot wijziging van een vervolgvergunning mededeling gedaan in de Staatscourant.
8. Een aanvraag om wijziging van een vervolgvergunning wordt of kan worden afgewezen overeenkomstig de gronden van artikel 24aj, eerste respectievelijk tweede lid.

3. Aan het negende lid (nieuw) wordt toegevoegd ‘, en worden nadere regels gesteld inzake de gronden, bedoeld in het derde lid.’

F

In artikel 31a, derde lid, wordt ‘13, tweede lid’ vervangen door ‘13’.

G

In de artikelen 31b, onderdeel g, en 31d, eerste lid, onderdeel g, wordt ‘de maximum toelaatbare snelheid en druk bij injectie van CO₂’ vervangen door ‘het maximum toelaatbare debiet en de maximum toelaatbare druk bij injectie van CO₂’.

H

In de artikelen 31d, onderdeel g, 31j, eerste lid, onderdeel a, en 31l, zesde lid, wordt ‘het opgeslagen CO₂’ vervangen door ‘de opgeslagen CO₂’.

I

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:



1. In het eerste lid wordt na 'een exploitant van een transportnetwerk' ingevoegd 'als bedoeld in artikel 21 van de CCS-richtlijn'.

2. In het tweede lid wordt 'een exploitant als bedoeld in de eerste volzin' vervangen door 'een exploitant als bedoeld in het eerste lid'.

3. In het derde lid wordt na 'de exploitant' ingevoegd ', bedoeld in het eerste lid,'.

J

In artikel 34, zevende lid, onderdeel a, wordt 'de Minister van Economische Zaken en Klimaat' vervangen door 'Onze Minister'.

K

In artikel 44c, vierde lid, wordt 'de nieuwe exploitant' vervangen door 'de nieuwe beheerder'.

L

Na artikel 44c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 44d

Indien een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25, een startvergunning aardwarmte of een vervolgv vergunning aardwarmte haar geldigheid heeft verloren, rusten de verplichtingen van de artikelen 44 tot en met 44c op de laatste houder van die vergunning. Indien een vergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25 werd gehouden door meer dan een natuurlijke persoon of rechtspersoon, rusten de verplichtingen van de genoemde artikelen op de laatstelijk op grond van artikel 22 aangewezen persoon.

M

Artikel 45n wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot het vijfde lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:
 3. De exploitant start niet met de boorgatactiviteit, voordat de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, aan de inspecteur-generaal der mijnen is voorgelegd.
 4. De exploitant begint niet met of staakt de boorgatactiviteit, indien de inspecteur-generaal der mijnen bezwaren heeft geuit over de inhoud van de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt voor 'essentiële wijziging' ingevoegd 'elke'.

N

Artikel 45o wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, vervalt 'van een productie-installatie'.
2. In het tweede lid wordt na 'de verplaatsing' ingevoegd ', bedoeld in het eerste lid'.

O

Artikel 45p wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt 'van een productie-installatie' en wordt 'gecombineerde activiteiten' vervangen door 'een gecombineerde activiteit'.
2. In het tweede lid wordt 'gecombineerde activiteiten' vervangen door 'een gecombineerde activiteit, bedoeld in het eerste lid,' en vervalt 'van een productie-installatie'.
3. In het derde lid vervalt 'van een productie-installatie', vervalt 'boorgatactiviteiten of', wordt 'gecombineerde activiteiten' vervangen door 'de gecombineerde activiteit' en wordt 'een kennisgeving' vervangen door 'de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid'.



4. In het vierde lid vervalt 'van een productie-installatie', vervalt 'de boorgatactiviteiten of' wordt 'gecombineerde activiteiten' vervangen door 'de gecombineerde activiteit'.

5. In het vijfde lid vervalt 'van een productie-installatie' en wordt 'gecombineerde activiteiten' vervangen door 'een gecombineerde activiteit, bedoeld in het eerste lid'.

P

Artikel 82 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt 'het eerste lid' telkens vervangen door 'het eerste en tweede lid'.

2. In het vierde lid wordt 'het eerste en derde lid' telkens vervangen door 'het eerste, tweede en derde lid'.

Q

In artikel 112 wordt 'het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat' vervangen door 'het Ministerie van Klimaat en Groene Groei'.

R

In artikel 133, eerste lid, aanhef, wordt 'houder van een zoekgebied' vervangen door 'houder van een toewijzing zoekgebied'.

S

Artikel 141a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt 'de Minister van Infrastructuur en Milieu' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

2. In het vierde lid wordt 'Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening' vervangen door 'Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening'.

T

Artikel 142, eerste lid, laatste volzin, vervalt.

U

In artikel 191 wordt 'Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat' vervangen door 'Onze Minister'.

V

In de tabel in de Bijlage bij de artikelen 31d, 41, 45b, 45e, 46, 54, 134, 135, 142 en 145 wordt 'X-geografisch' vervangen door 'Noorderbreedte (NB)' en wordt 'Y-geografisch' vervangen door 'Oosterlengte (OL)'.

ARTIKEL V (OMGEVINGSWET)

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan afdeling 10.2 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 10.10j (gedoogplicht vanwege het maken van een ontwerp)

1. Een rechthebbende gedooft het uitvoeren van meetwerkzaamheden of graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde hulpmiddelen als die activiteiten nodig zijn voor het maken van een ontwerp voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang als bedoeld in de artikelen 10.13, 10.14 of 10.15.



2. De initiatiefnemer informeert de rechthebbende, bedoeld in het eerste lid, ten minste vier dagen van tevoren schriftelijk over de voorgenomen activiteiten.

B

Artikel 10.14, tweede lid, onderdeel c, vervalt onder verlettering van de onderdelen d tot en met f tot c tot en met e.

C

Artikel 10.20 vervalt.

D

In artikel 15.14, tweede lid, wordt 'de artikelen 10.17, eerste lid, en tweede lid, onder a, en 10.20' vervangen door 'artikel 10.17, eerste lid, en tweede lid, onder a'.

E

In artikel 16.33, derde lid, wordt 'artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20' vervangen door 'artikelen 10.16 en 10.17, eerste lid, en tweede lid, onder a'.

ARTIKEL VI (TIJDELIJKE WET KLIMAATFONDS)

A

In de artikelen 1, 2, eerste lid, 4, titel en eerste lid, en 10 van de Tijdelijke wet Klimaatfonds wordt 'Klimaatfonds' telkens vervangen door 'Klimaat- en energiefonds'.

B

De begripsbepaling van Onze Minister in artikel 1 komt te luiden:

Onze Minister: Onze Minister van Klimaat en Groene Groei;.

ARTIKEL VII (WET FISCALE KLIMAATMAATREGELEN GLASTUINBOUW)

Aan artikel X van de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw wordt na 'de inwerkingtreding van dit artikel' toegevoegd 'en met dien verstande dat Onze Minister wordt gelezen als Onze Minister van Klimaat en Groene Groei'.

ARTIKEL VIII (WET MILIEUBEHEER)

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 16.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16.1a

1. De rijksbelastingdienst, een transmissiesysteembeheerder voor gas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, een distributiesysteembeheerder voor gas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, een beheerder van een gesloten systeem voor gas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, en een meetverantwoordelijke partij als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, verstrekt het bestuur van de emissieautoriteit op verzoek de bij ministeriële regeling te bepalen gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dit hoofdstuk.
2. Onze Minister van Klimaat en Groene Groei verstrekt het bestuur van de emissieautoriteit op verzoek de bij ministeriële regeling te bepalen gegevens over garanties van oorsprong van gas uit hernieuwbare bronnen, bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dit hoofdstuk.

B

In artikel 16.8, eerste lid, vervalt ', dan wel, in geval voor de broeikasgasinstallatie het in artikel 40,



tweede lid, van de Mijnbouwwet vervatte verbod geldt, Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat’.

C

Artikel 16.34c, derde lid, vervalt.

D

In artikel 16.35c vervalt het vierde lid, onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.

E

Artikel 16.39y vervalt.

F

Artikel 16.39ag komt te luiden:

Artikel 16.39ag

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld:

- a. ten behoeve van het betrouwbaar en nauwkeurig identificeren en documenteren van de precieze volumes van de tot verbruik uitgeslagen brandstoffen;
- b. ter uitvoering van de uitvoeringshandeling die de Europese Commissie op grond van artikel 30 septies, vijfde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten heeft vastgesteld;
- c. ter voorkoming van dubbeltelling van emissies.

G

In artikel 18.2b, tweede lid, wordt ‘Onze Ministers van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport’ vervangen door ‘Onze Minister van Klimaat en Groene Groei, Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport’.

H

In artikel 20.3, eerste lid, wordt na ‘de artikelen’ ingevoegd ‘de artikelen 24n, 24ab, 24ae, 24ao,’.

ARTIKEL IX (WET OP DE ECONOMISCHE DELICTEN)

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, subonderdeel 1°, de zinsnede met betrekking tot de Mijnbouwwet, wordt ‘24a125,’ vervangen door ‘24a1, 25,’.

B

In artikel 1a, subonderdeel 3°, de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet, wordt na ‘10.10c tot en met 10.10h,’ ingevoegd ‘10.10j,’ en vervalt ‘10.20,’.

ARTIKEL X (WET VERBOD OP KOLEN BIJ ELEKTRICITEITSPRODUCTIE)

De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie wordt als volgt gewijzigd:

A

De begripsbepaling van Onze Minister in artikel 1 komt te luiden:

Onze Minister: Onze Minister van Klimaat en Groene Groei;.

B

Artikel 3, zevende lid, vervalt.



ARTIKEL XI (WET WINDENERGIE OP ZEE)

De Wet windenergie op zee wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling van Onze Minister komt te luiden:

Onze Minister: Onze Minister van Klimaat en Groene Groei;

2. In de begripsomschrijving van windpark wordt 'alle aanwezige middelen die onderling met elkaar zijn verbonden voor de productie van windenergie' vervangen door 'alle aanwezige middelen, waaronder ten minste drie windturbines die op of in de bodem van de zee zijn geplaatst of eraan zijn bevestigd, en die onderling met elkaar zijn verbonden voor de productie van windenergie, alsmede – in voorkomend geval – voor de omzetting van deze windenergie'.

B

In de artikelen 3, eerste lid, en 11, eerste lid, vervalt 'Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties' en wordt 'Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit' vervangen door 'Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur'.

C

In artikel 9, eerste lid, wordt 'Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

D

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel d, wordt 'een bij ministeriële regeling te bepalen periode' vervangen door 'de bij ministeriële regeling te bepalen perioden'.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Na 'indien' wordt een dubbele punt geplaatst en voor 'de aanvraag' wordt de aanduiding 'a.' geplaatst.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel a (nieuw) door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

b. aan de middellijke of onmiddellijke zeggenschap over de aanvrager onaanvaardbare risico's verbonden zijn voor de openbare veiligheid, de voorzieningszekerheid of de leveringszekerheid van elektriciteit.

ARTIKEL XII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. In dat besluit kan worden bepaald dat artikel VII van deze wet terugwerkt tot en met 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1 Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot enkele aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht, de Energiewet¹, 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. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds inhoudelijke aanpassingen en anderzijds corrigerende, verduidelijkende en actualiserende aanpassingen.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding van de diverse wijzigingen. Hoofdstuk 2 bevat een nadere toelichting van de voorgestelde wijzigingen. De wetswijzigingen die slechts technisch van aard zijn om fouten te herstellen, en de wijziging van de Tijdelijke wet Klimaatfonds behoeven geen nadere toelichting naast wat in dit hoofdstuk is opgenomen en wat daarover in de artikelsgewijze toelichting is beschreven.

In de Energiewet worden enkele technische correcties doorgevoerd. Ook wordt een foutieve aanpassing van de Omgevingswet aan de Energiewet gerepareerd.

De Klimaatwet wordt ten aanzien van drie aspecten gewijzigd. De jaarlijkse beleidscyclus wordt beter aangesloten op de begrotingscyclus, zodat de Klimaatnota gelijktijdig met de miljoenennota en rijksbegroting op Prinsjesdag verschijnt. Hiermee wordt een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State² (hierna: Afdeling advisering) op de concept klimaatnota 2023 opgevolgd en ook is in debatten met de Tweede Kamer³ geconstateerd dat die aansluiting de voorkeur heeft. Daarnaast wordt de tweejaarlijkse voortgangsrapportage geschrapt, omdat deze niet nodig blijkt en niet aansluit op de beleidspraktijk. Tot slot wordt bij deze wijziging de Wetenschappelijke Klimaatraad (hierna: WKR) van een wettelijke basis voorzien. De WKR is thans met het Instellingsbesluit Wetenschappelijke Klimaatraad tijdelijk ingesteld tot 4 november 2026 (Stb. 2022, 423).

Enkele wetten worden gewijzigd ten behoeve van het onderwerp mijnbouw. In de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer en de Mijnbouwwet worden regels gewijzigd of toegevoegd ten behoeve van de opsporing en winning van aardwarmte. Het gaat om wijzigingen die waren beoogd met de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438), maar abusievelijk niet of onvolledig zijn geregeld. In de Mijnbouwwet worden verder enkele wetstechnische en tekstuele correcties zonder inhoudelijke gevolgen doorgevoerd, zoals in bepalingen voor de opslag van CO₂ en in de aanduiding van geografische coördinaten in de bijlage. Daarnaast wordt voorzien in een verduidelijking van de regels omtrent de verwijderingsplicht voor mijnbouwwerken die is ontstaan als gevolg van de Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92). Verder is voorzien in een wijziging waarmee de regels over het beschermen van grondwater ten behoeve van drinkwaterwinning bij boringen voor geothermie (aardwarmte) verduidelijkt worden.

Door middel van dit wetsvoorstel wordt tevens de Omgevingswet gewijzigd, zodat opnieuw wordt voorzien in een gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfasen van werken op het gebied van infrastructuur, water, mijnbouw en energie en werken voor grenswateren als bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag. Dit zorgt voor een aanzienlijk kortere doorlooptijd ten opzichte van een gedoogplicht die bij beschikking wordt opgelegd, zoals sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet vereist is voor ontwerpwerkzaamheden. Deze wijziging levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de snelle realisatie van werken van algemeen belang, zoals de aanleg van hoogspanningsverbindingen en autowegen. In de Belemmeringenwet Privaatrecht (artikel 11), die per 1 januari 2024 is vervallen, gold al een gedoogplicht van rechtswege voor ontwerpwerkzaamheden voor deze werken. Met deze wijziging wordt dus teruggekeerd naar die situatie. Hiervoor wordt ook de Wet op de economische delicten aangepast.

De wijziging van de Tijdelijke wet Klimaatfonds betreft de wijziging van de naam van het Klimaatfonds

¹ Het wetsvoorstel voor de Energiewet (*Kamerstukken II 2023/24*, 36 378, nr. 2) is op 4 juni 2024 aangenomen door de Tweede Kamer en wordt op het moment van de internetconsultatie van dit wetsvoorstel voor de Verzamelwet KGG ter behandeling in de Eerste Kamer. Korthedshalve wordt in deze memorie van toelichting gesproken van de Energiewet, anticiperend op de inwerkingtreding daarvan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Verzamelwet KGG.

² Concept Klimaatnota 2023 – Raad van State.

³ Implementatie Europese klimaatwet (1).pdf (cicwp.nl).



naar het Klimaat- en Energiefonds. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Klimaatfonds op 19 december 2023 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de Minister voor Klimaat en Energie de toezegging gedaan voor deze naamswijziging. Met de voorgestelde wijziging wordt deze toezegging gestand gedaan.

De Wet milieubeheer wordt aangepast om ervoor te zorgen dat indien dit nodig is de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) contra-informatie kan opvragen ten behoeve van de uitvoering van de taken van de NEa.

De Wet verbod op kolen bij de elektriciteitsproductie wordt gewijzigd om een omissie van een eerdere wijziging van die wet te herstellen.

Met dit wetsvoorstel worden enkele aanpassingen aangebracht in de Wet windenergie op zee om deze beter aan te laten sluiten bij de praktijk. Het betreft een verduidelijking van de reikwijdte van het begrip windpark op zee wat betreft omvang van het windpark en doel van de omzetting van de windenergie. Daarnaast wordt uitdrukking geven aan het feit dat de start van de bouw en de start van de exploitatie verschillende perioden betreft. Daarnaast wordt een weigeringsgrond met betrekking tot risico's voor de veiligheid van de vitale infrastructuur toegevoegd.

Tot slot worden in de Klimaatwet, de Mijnbouwwet, de Tijdelijke wet Klimaatfonds, de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw, de Wet milieubeheer, de Wet verbod op kolen bij de elektriciteitsproductie en de Wet windenergie op zee de aanduidingen van de bevoegde ministers geactualiseerd naar de portefeuilleverdeling die sinds het aantreden van het kabinet op 2 juli 2024 geldt.

2 Hoofdpijnen en gevolgen van het wetsvoorstel

Hieronder wordt voor de volgende onderwerpen of specifieke wetten afzonderlijk nader toegelicht welke wetswijzigingen dit wetsvoorstel op hoofdpijnen bevat en wat de aanleiding of achtergrond van die wijzigingen is:

1. Klimaatwet;
2. mijnbouw:
 - 1) de opsporing en winning van aardwarmte;
 - 2) de verwijderingsplicht voor mijnbouwwerken;
3. gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfasen;
4. gegevensuitwisseling voor de uitvoering door de NEa;
5. Wet windenergie op zee.

2.1 Klimaatwet

De voorgestelde wijziging van de Klimaatwet volgt op een eerdere wijziging die op 22 juli 2023 in werking is getreden en die was gericht op het in lijn brengen van de nationale Klimaatwet met de Europese klimaatwet.⁴ De thans voorgestelde wijziging betreft een relatief bescheiden aanpassing van de Klimaatwet aangezien de reductiedoelen van de wet niet worden aangepast. De Europese Commissie heeft in de eerste helft van 2024 een voorstel uitgebracht voor een Europees reductiedoel voor 2040. Bij een volgende wijziging van de Klimaatwet kan worden overwogen, conform het advies van de Afdeling advisering, in de Klimaatwet ook een doel voor 2040 vast te leggen.

De drie aspecten waar deze wijziging betrekking op heeft, worden hieronder apart toegelicht.

2.1.1 Betere aansluiting op de begrotingscyclus

Met het verschijnen van de klimaat- en energieverkenning (hierna: KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving wordt ieder jaar inzichtelijk of met het voorgenomen klimaatbeleid de doelen van de Klimaatwet kunnen worden bereikt. Indien dat niet het geval is, dan ligt er een opgave om aanvullende maatregelen te verkennen en aan te kondigen. In het kader van die besluitvorming kan gekozen worden voor maatregelen die door het Rijk worden bekostigd. Dergelijke maatregelen hebben gevolgen voor de rijksbegroting en voor het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Andersoortige maatregelen kunnen ook bedrijfseconomische effecten en effecten voor de koopkracht hebben. Eventuele bijsturing op financieel-economische aspecten dient dan plaats te vinden in het reguliere begrotingsproces.

De huidige jaarlijkse beleidscyclus, waarbij de KEV en de klimaatnota op de vierde donderdag van oktober verschijnen, sluit niet goed aan op dit begrotingsproces. Prinsjesdag is immers bij het

⁴ Wet van 10 juli 2023 tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet) (Stb. 2023, 271).

verschijnen van de klimaatnota en de KEV al geweest. Dat leidt tot de ongewenste situatie dat signaleringen uit de klimaatnota pas kunnen worden benut bij de begrotingsvoorbereiding van het daaropvolgende jaar. In het in hoofdstuk 1 van deze memorie aangehaalde advies over de ontwerp-Miljoenennota 2024 onderstreept de Afdeling advisering in de beschouwing over de concept klimaatnota 2023 het belang van samenhang in de begrotingscyclus en de cyclus van de Klimaatwet. Niet alleen wordt op die manier een ordentelijk begrotingsproces bespoedigd, maar is er ook het voordeel van één moment voor integrale weging van alle kosten en baten en mogelijke instrumenten om (klimaat)doelstellingen te halen. De Afdeling advisering adviseert daarom om de benodigde wijziging van de Klimaatwet voortvarend tot stand te brengen.

Het is daarom wenselijk de jaarlijkse KEV en de klimaatnota beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus. Dat kan door de KEV en de klimaatnota samen met de rijksbegroting, waaronder de begroting van het Klimaatfonds, op Prinsjesdag aan het parlement aan te bieden. Het voorstel is dan ook om het moment van aanbieden in de Klimaatwet aan te passen van de vierde donderdag van oktober naar Prinsjesdag.

2.1.2 Schrapen van de tweejaarlijkse voortgangsrapportage

Ieder jaar wordt met de KEV en de klimaatnota gerapporteerd over de uitvoering van het klimaatbeleid en, als het nodig is in het licht van de doelen van de wet, kan het kabinet in de klimaatnota signaleren dat aanvullende maatregelen of aanvullend beleid nodig is. Een bepaling dat eenmaal in de twee jaar na vaststelling van het klimaatplan wordt gerapporteerd over de voortgang is derhalve overbodig. Nederland is op basis van Europese regelgeving, zoals vastgelegd in de Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie (hierna: Governance-verordening), verplicht om te rapporteren over het klimaat- en energiebeleid. De tweejaarlijkse voortgangsrapportage was mede bedoeld om aan te sluiten bij de verplichtingen uit de Governance-verordening. Voor uitvoering van de Governance-verordening is deze bepaling echter niet nodig. De Governance-verordening bevat immers rechtstreeks werkende bepalingen. Daarom wordt voorgesteld de tweejaarlijkse voortgangsrapportage te schrappen.

2.1.3 Verankeren Wetenschappelijke Klimaatraad in Klimaatwet

De WKR is een onafhankelijk, wetenschappelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd advies geeft aan de regering of het parlement over het te voeren klimaatbeleid. Daarnaast brengt de WKR ten minste advies uit ter voorbereiding van het vijfjaarlijkse klimaatplan.

De WKR is met het Instellingsbesluit Wetenschappelijke Klimaatraad ingesteld op 5 november 2022. Het instellingsbesluit heeft een tijdelijk karakter en vervalt op 4 november 2026.⁵ Omdat het van belang werd geacht dat de WKR een advies zou uitbrengen ten behoeve van het tweede klimaatplan dat in 2024 moet worden vastgesteld, is er voor gekozen de WKR eerst als tijdelijk adviescollege in te stellen. Het voornemen is altijd geweest om de WKR ook na 4 november 2026 te continueren, inclusief de adviesrol bij het klimaatplan.⁶ Het is wenselijk de WKR nu een permanente wettelijke basis te verschaffen overeenkomstig artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges. De taak van de WKR blijft ongewijzigd.

De WKR stelt conform de Kaderwet adviescolleges jaarlijks een werkprogramma op en brengt jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar. De regering is verplicht te reageren op de adviezen van de WKR op grond van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges. De WKR is een multidisciplinair samengestelde raad, met maximaal tien leden waaronder een voorzitter. Zowel de voorzitter als de leden worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de onafhankelijke advisering over het klimaatbeleid en worden geselecteerd via een open sollicitatieprocedure. De WKR wordt ondersteund door een deskundig secretariaat onder leiding van een secretaris-directeur. Dit secretariaat heeft zowel kennis van en ervaring met wetenschap als met beleid. De WKR besteedt aandacht aan het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid van zijn adviezen.

De WKR heeft een complementaire taak ten opzichte van de in de Klimaatwet vastgelegde taken van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Afdeling advisering van de Raad van State, namelijk op basis van onafhankelijke wetenschappelijke kennis advies uitbrengen aan de regering ten behoeve van de voorbereiding van het langetermijnbeleid voor het klimaat. Gelet op de wettelijke doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050, kan de WKR, gevraagd of ongevraagd, advies geven voor het korte- of

⁵ Zie Instellingsbesluit Wetenschappelijke Klimaatraad; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047416/2022-11-05>. Deze termijn kan bij koninklijk besluit eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.

⁶ Zie Besluit van 29 oktober 2022, nr. 2022002344, tot instelling van de Wetenschappelijke Klimaatraad, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-25f9377511ca28e9133ddc138b7eaa38c484dbbf/pdf>

middellangetermijnbeleid. De WKR heeft niet de taak om jaarlijks advies te geven in het kader van de beleidscyclus uit de Klimaatwet.

2.2 Mijnbouw

2.2.1 Opsporing en winning van aardwarmte

2.2.1.1 Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voorgesteld wordt om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: UOV) van toepassing te maken op de voorbereiding van bepaalde besluiten voor de opsporing en winning van aardwarmte. Hiermee wordt een leemte van de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) aangevuld.

De UOV is reeds van toepassing op aanvragen om een startvergunning aardwarmte en op aanvragen om een vervolvergunning aardwarmte, als de verlening van de vervolvergunning ten opzichte van de daaraan voorafgaande startvergunning kan leiden tot significant nadeligere effecten, gevolgen of risico's. Op aanvraag kan een reeds verleende startvergunning of vervolvergunning aardwarmte worden gewijzigd. Op alle aanvragen om wijziging is thans de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing met een beslistermijn van acht weken. Deze wijzigingen kunnen echter ook significant nadeligere gevolgen, effecten of risico's hebben ten opzichte van de reeds verleende vergunning. Het is daarom wenselijk dat de UOV ook op deze wijzigingen van toepassing is, zodat er mogelijkheden zijn tot het indienen van zienswijzen en ook de decentrale overheden om advies kunnen worden gevraagd.

Bij de totstandkoming van de wetswijziging voor de aanpassing van het vergunningsstelsel voor aardwarmte is de toepassing van de UOV op aanvragen om wijziging van de vervolvergunning onbedoeld niet geregeld. Dit is echter wel in lijn met de al geregelde toepassing van de UOV op de aanvraag om een vervolvergunning aardwarmte en met het oude vergunningsstelsel voor aardwarmte dat voor 1 juli 2023 gold. In dat stelsel was de UOV ook van toepassing op besluiten op wijzigingen van het winningsplan die konden leiden tot een andere beoordeling van effecten en risico's. De vervolvergunning aardwarmte is vergelijkbaar met de instemming met winningsplannen van het oude stelsel in die zin dat de vervolvergunning ook het recht geeft om langdurig aardwarmte te winnen waarvoor de wijze van winning en de effecten en gevolgen daarvan zijn beoordeeld en daaraan voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld. Daarom is het logisch dat de procedurele regels voor de vervolvergunning overeenkomen met de procedurele regels voor de winningsplannen van voorheen.

Significante wijzigingen van de startvergunning zouden in de praktijk slechts in uitzonderlijke gevallen nodig moeten zijn. De fase van de startvergunning is bedoeld voor het boren, testen en een korte periode van winnen. Er is een korte periode van winning nodig om de productie te optimaliseren en gegevens te verzamelen om een aanvraag voor een vervolvergunning goed te onderbouwen. Op basis van die aanvraag wordt namelijk beoordeeld of langdurig aardwarmte kan worden gewonnen en onder welke voorwaarden. In principe moet bij de aanvraag startvergunning vastliggen hoe en onder welke condities aardwarmte zal worden opgespoord en gewonnen tijdens die korte periode, anticiperend op de situatie in de ondergrond. Als de wijze van winning ten opzichte van de aanvraag startvergunning moet worden aangepast om langdurig te kunnen winnen van aardwarmte in de fase van de vervolvergunning, dan is het uitgangspunt dat die wijziging wordt meegenomen in de aanvraag vervolvergunning. Het is namelijk niet nodig om dergelijke wijzigingen in de fase van de startvergunning door te voeren. In de praktijk kunnen zich echter onvoorziene omstandigheden voordoen tijdens de startvergunning waardoor wijzigingen nodig zijn van de wijze van uitvoering van die activiteiten om de gegevens te kunnen verzamelen voor een aanvraag vervolvergunning. Indien in deze uitzonderlijke gevallen als gevolg van deze wijzigingen significant nadeliger effecten, gevolgen of risico's worden verwacht, geldt net als bij een wijziging vervolvergunning zoals hierboven beschreven, dat het wenselijk is dat de UOV ook op deze wijzigingen van toepassing is. Daarmee wordt één consistente lijn gehanteerd voor significant nadeliger effecten, gevolgen of risico's van de wijze van opsporing en winning ten opzichte van wat eerder is aangevraagd en beoordeeld. Opgemerkt wordt overigens dat een vergunninghouder op grond van artikel 24y van de Mijnbouwwet aan de minister moet melden als tijdens de startvergunning blijkt dat de situatie van de ondergrond afwijkt van de aanvraag voor de startvergunning. Op die manier kan de minister beoordelen of het nodig is over te gaan tot het ambtshalve wijzigen of intrekken van de vergunning.

In voorliggend wetsvoorstel wordt geregeld dat de UOV gevolgd wordt als uit de aanvraag voor een wijziging van start- of vervolvergunning blijkt dat deze kan leiden tot een significant nadeliger gevolg voor het milieu of effect van bodembeweging of een significant groter risico of grotere schade als

gevolg van de wijze van opsporing of winning. De regels die reeds gelden indien de UOV wordt toegepast bij de aanvraag van een startvergunning en vervolggvergunning, worden ook vastgelegd voor de wijzigingen van die vergunningen ten behoeve van een consequente systematiek. Het gaat onder andere om het vragen van advies aan de decentrale overheden voor bepaalde onderwerpen en om een beslistermijn van 32 weken met mogelijkheid tot acht weken verlenging.

2.2.1.2 Bevoegde rechter en inwerkingtreding

In de wijziging van de Mijnbouwwet voor de aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte is tevens onbedoeld niet geregeld dat tegen besluiten omtrent aardwarmtevergunningen waarop de UOV van toepassing is, enkel beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) open staat en dat die besluiten pas in werking treden na het verstrijken van de beroepstermijn. In het oude vergunningsstelsel golden beide regels voor besluiten omtrent winningsplannen voor aardwarmte en wijzigingen daarvan die zijn voorbereid met de UOV en die regels gelden nog steeds voor winningsplannen voor delfstoffen en opslagplannen. Het is niet de bedoeling geweest die systematiek te wijzigen in het nieuwe vergunningsstelsel. Daarom wordt tevens voorgesteld dat voor alle aardwarmtebesluiten waarop de UOV van toepassing is, vast te leggen dat alleen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk is, en dat die besluiten pas in werking treden na het verstrijken van de beroepstermijn.

2.2.1.3 Termijn startvergunning in geval van wijziging via uniforme openbare voorbereidingsprocedure

De startvergunning kent een looptijd van twee jaar met mogelijkheid tot één jaar verlenging daarvan. Een wijziging van de startvergunning waarop de UOV van toepassing is, kan pas na 46 weken effect hebben, doordat de beslistermijn van 32 weken met acht weken kan worden verlengd en de wijziging pas na het verstrijken van de beroepstermijn van zes weken in werking treedt. Dat is een aanzienlijk aandeel van de gehele termijn van de startvergunning. De vergunninghouder heeft dan mogelijk nog weinig tijd om de gevraagde wijziging door te voeren om de productie alsnog te kunnen optimaliseren en alle benodigde gegevens te verzamelen voor de aanvraag vervolggvergunning binnen de termijn van de startvergunning. Het gevolg hiervan kan zijn dat geen of geen volledige aanvraag voor de vervolggvergunning kan worden ingediend. Dit is onwenselijk, omdat de startvergunning dan vervalt en voor de opsporing en winning van aardwarmte in dat gebied opnieuw moet worden begonnen bij de aanvraag om een toewijzing zoekgebied. De sinds 1 juli 2023 gewijzigde vergunningssystematiek voor aardwarmte heeft onder andere juist het doel de opsporing en winning van aardwarmte te versnellen. Nu het, zoals hierboven is uiteengezet, wel wenselijk is dat significante wijzigingen met de UOV worden voorbereid, wordt voorgesteld om de termijn van de startvergunning in die gevallen te verlengen met de duur van de beslistermijn en de inwerkingtredingstermijn van de te doorlopen wijzigingsprocedure. Zo verliest de vergunninghouder die tijd niet om de fase van de startvergunning optimaal te benutten voor de voorbereiding van de fase van de vervolggvergunning.

2.2.1.4 Grondwaterbescherming ten behoeve van drinkwaterwinning

Het huidige artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet bepaalt dat de minister een voorschrift aan de startvergunning moet verbinden met betrekking tot het doorboren van bepaalde gebieden ter bescherming van grondwater ten behoeve van drinkwaterwinning. Gebleken is dat deze bepaling op verschillende manieren te interpreteren is. Daarom wordt voorgesteld het artikellid te verduidelijken door expliciet te verwijzen naar de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6 van de Omgevingswet en de taken van provincies zoals beschreven in artikel 2.18, eerste lid, onderdeel c, van de Omgevingswet.

2.2.2 Verwijderingsplicht voor mijnbouwwerken

Op 1 januari 2022 is de Mijnbouwwet gewijzigd met het oog op het hergebruiken en verwijderen van mijnbouwwerken. Voor de inwerkingtreding daarvan bevatte de Mijnbouwwet de waarborg dat de laatste houder van de vergunning (opsporings-, winnings- of opslagvergunning) verantwoordelijk was voor het verwijderen van een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie, als de vergunning haar geldigheid had verloren. Dat was in het tot die datum geldende artikel 44, vijfde lid, van de Mijnbouwwet opgenomen, doordat artikel 41, vierde lid, van de Mijnbouwwet van overeenkomstige toepassing was op het verwijderen van een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie. Artikel 41, vierde lid, legt namelijk verplichtingen bij de laatste vergunninghouder. In het gewijzigde artikel 44 van de Mijnbouwwet is echter onbedoeld geen koppeling opgenomen met die bepaling op grond waarvan de laatste houder van de vergunning kan worden aangesproken op het verwijderen van mijnbouwwerken. Vanuit het perspectief van de zorgplicht van artikel 33 van de Mijnbouwwet kan worden betoogd dat de verwijderingsverplichting bij de laatste houder van de vergunning berust, indien de vergunning haar geldigheid heeft verloren. Dit past ook in de systematiek van de Mijnbouwwet. Bij andere

verplichtingen die voortduren of kunnen voortduren, indien geen geldige vergunning meer voor handen is, worden ook in de betreffende artikelen de verplichtingen op een vergelijkbare manier neergelegd bij de laatste vergunninghouder of beheerder, zie hiervoor de artikelen 33, 41, 52g en 45 van de Mijnbouwwet. Omdat dit momenteel voor de verwijdering van mijnbouwwerken echter niet expliciet in de Mijnbouwwet staat, zou daarover onduidelijkheid kunnen bestaan. Gelet op het maatschappelijk belang van een goede verwijdering wordt voorgesteld de onduidelijkheid weg te nemen door te expliciteren dat de laatste vergunninghouder verplicht is tot verwijderen van het mijnbouwwerk, als de vergunning niet meer geldt.

2.3 Gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfasen

De wijziging van de Omgevingswet in dit wetsvoorstel voorziet in een herinvoering van een gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfasen van werken van algemeen belang op het gebied van infrastructuur, water, mijnbouw en energie en werken voor grenswateren als bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag. Dit zorgt voor een aanzienlijk kortere doorlooptijd ten opzichte van een gedoogplicht die bij beschikking wordt opgelegd, zoals sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet vereist is voor ontwerpwerkzaamheden. Deze wijziging levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de snelle realisatie van werken van algemeen belang, zoals de aanleg van hoogspanningsverbindingen en autowegen. In de Belemmeringenwet Privaatrecht, die per 1 januari 2024 is vervallen, was in artikel 11 een gedoogplicht van rechtswege voor ontwerpwerkzaamheden voor deze werken opgenomen. Met deze wijziging wordt dus teruggekeerd naar die situatie.

Deze wijziging is een van de wettelijke versnellingsmaatregelen die in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (hierna: MIEK) is voorgesteld in de brief aan de Tweede Kamer betreffende de versnellingsaanpak energietransitie.⁷ Deze versnellingsmaatregelen zijn voortgekomen uit een verkenning naar versnellingsmogelijkheden voor vergunningen voor energie-infrastructuur binnen het bestaande juridische instrumentarium. De versnelling van de ontwerpfasen door herinvoering van de gedoogplicht van rechtswege is tevens van belang voor de ontwikkeling van infrastructuur- en waterwerken. Zo werkt Rijkswaterstaat de komende jaren aan vervanging en renovatie van bestaande infrastructuur. De huidige bestuurlijke en administratieve lasten uit de Omgevingswet voor de ontwerpfasen raken ook deze, vaak urgente, projecten. Om die reden voorziet deze wijziging in een herinvoering van de gedoogplicht van rechtswege voor zowel voor werken voor energie als infrastructuur- en waterwerken. Dit betreft belangen op het terrein van de Minister van Klimaat en Groene Groei als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarom wordt dit wetsvoorstel mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgedragen.

2.3.1 Wettelijke systematiek gedoogplichten

In hoofdstuk 10 van de Omgevingswet zijn regels opgenomen voor gedoogplichten. Gedoogplichten kunnen noodzakelijk zijn voor het realiseren en onderhouden van werken van algemeen belang, zoals het onderhoud van een watergang door het waterschap of de aanleg van een hoogspanningsleiding. Zonder gedoogplichten zijn werken van algemeen belang niet te realiseren in de gevallen waarin een grondeigenaar of andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, weigert medewerking te verlenen. Er is dan, op onteigening na, geen wettelijke grondslag om inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht. Afdeling 10.2 van de Omgevingswet bevat de gedoogplichten van rechtswege, waarvoor dus geen beschikking hoeft te worden afgegeven. Afdeling 10.3 van de wet bevat gedoogplichten die bij beschikking kunnen worden afgegeven en waarop de procedurele vereisten en waarborgen uit de Algemene wet bestuursrecht gelden. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren de gedoogplichten geregeld in diverse wetten zoals de Belemmeringenwet Privaatrecht, Ontgrondingenwet en Waterwet. Met de totstandkoming van de Omgevingswet zijn de procedures voor de totstandkoming van de diverse gedoogplichten geharmoniseerd en vereenvoudigd.

Artikel 10.20 van de Omgevingswet bevat thans de mogelijkheid voor het bij beschikking opleggen van een gedoogplicht voor het maken van een ontwerp voor werken van algemeen belang op het gebied van infrastructuur, water, mijnbouw en energie en grenswateren, als genoemd in de artikelen 10.13, 10.14 en 10.15 van de wet. Hiermee wordt aan een initiatiefnemer door middel van een beschikking toegestaan om een stuk land te betreden om voor de ontwerpfasen van een bepaald project bijvoorbeeld een bodemonderzoek of meetwerkzaamheden uit te voeren, zonder de toestemming van een eigenaar of een rechthebbende van dat stuk land. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is het bevoegd gezag voor het afgeven van deze beschikkingen. Die taak wordt door Rijkswaterstaat in mandaat uitgevoerd.

⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 32 813, nr. 1193.

De Omgevingswet kent voor gedoogplichten voor het maken van een ontwerp een lange doorlooptijd als gevolg van de procedurele vereisten voor het verkrijgen van een onherroepelijke gedoogplichtbeschikking. Dit heeft een aantal redenen. In de eerste plaats moet voor het verlenen van een gedoogplichtbeschikking de reguliere voorbereidingsprocedure worden doorlopen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betreft onder meer het indienen van een aanvraag en het horen van belanghebbenden, zoals grondeigenaren, op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. De beslistermijn bedraagt in beginsel acht weken, maar kan worden verlengd. Daarnaast verloopt de rechtsbescherming tegen een gedoogplichtbeschikking via beroep in twee instanties, namelijk de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit geldt ook voor een gedoogplichtbeschikking die ambtshalve wordt genomen. In ongunstige gevallen zouden de bezwaar- en beroepsprocedures de gebruikmaking van de gedoogplicht tot wel meer dan een jaar kunnen vertragen. Op de derde plaats biedt artikel 10.20 van de Omgevingswet onvoldoende flexibiliteit bij de uitvoering van de onderzoeken op de locatie. Onder de Belemmeringenwet Privaatrecht was het mogelijk meermaals per rechthebbende een gedoogplicht te laten aanzeggen, afhankelijk van de tussentijdse uitkomsten van onderzoeken en eventuele vervolgwerkzaamheden. Dit is onder artikel 10.20 van de Omgevingswet lastig. De administratieve belasting voor het indienen van een formele aanvraag en de bijbehorende doorlooptijden zorgen ervoor dat een initiatiefnemer het zich niet kan permitteren om meermaals per ontwerptraject een gedoogplicht aan te vragen. Vanwege de lange doorlooptijden moet vroeg in het ontwerpproces een aanvraag voor een gedoogplicht worden ingediend, terwijl de benodigde informatie voor het aanvragen van een gedoogplichtbeschikking, opgenomen in artikel 7.214 van de Omgevingsregeling, waaronder een precisering van de aard en duur van de werkzaamheden, nog niet volledig in beeld zijn. Hierdoor wordt het aanvragen van een gedoogplicht erg bemoeilijkt. Als later blijkt dat er nieuwe informatie beschikbaar is, betekent dit namelijk dat gedurende de ontwerpfasen nogmaals gedoogplichtbeschikkingen moeten worden aangevraagd. Dat laatste kan, zoals hierboven beschreven, zeer veel tijd in beslag kan nemen.

De voorgestelde wijziging ziet op het herinvoeren van de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfasen voor de werken van algemeen belang genoemd in de artikelen 10.13, 10.14 en 10.15 van de Omgevingswet. In artikel 10.13 gaat het om onder meer het aanleggen van autowegen, waterwegen en spoorwegen. Artikel 10.14 betreft energie en mijnbouw, onder meer het realiseren van uitbreidingen van het elektriciteits- of gasnet, windparken van ten minste 100 MW en mijnbouwwerken. Artikel 10.15 ziet op het tot stand brengen of opruimen van werken voor grenswateren als bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag.

De gedoogplicht in dit voorstel beperkt zich tot activiteiten die nodig zijn voor het ontwerp van bovengenoemde werken. Hieronder kunnen vallen meetwerkzaamheden, graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde hulpmiddelen. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om ecologisch of archeologisch veldonderzoek, handboringen, mechanische sonderingen en boringen, of het plaatsen van peilbuizen. De werkzaamheden en onderzoeken moeten gericht zijn op de vorming van het ontwerp. Graafwerkzaamheden kunnen dus worden gedaan in het kader van onderzoek naar de bodemgesteldheid, maar bijvoorbeeld niet om alvast de sleuf voor de aan te leggen leiding te graven. Voor bovengenoemde activiteiten die vallen onder de gedoogplicht van rechtswege kan in voorkomende gevallen nog wel een vergunning van bijvoorbeeld een waterschap of gemeente nodig zijn.

2.3.2 Werking gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfasen

2.3.2.1 Minnelijk overleg

De initiatiefnemer is degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang tot stand wordt gebracht of wordt opgeruimd. Initiatiefnemers zijn, afhankelijk van het werk, partijen als Rijkswaterstaat, waterschappen, ProRail en systeembeheerders.⁸ In de regel zal de initiatiefnemer eerst in minnelijk overleg treden met de rechthebbende over de uit te voeren werkzaamheden in de ontwerpfasen, om afspraken te maken over, bijvoorbeeld, het moment van de werkzaamheden, de wijze waarop het perceel betreden wordt en vergoeding van eventuele schade. De initiatiefnemer gebruikt dit overleg in veel gevallen ook al om afspraken te maken over verdere detaillering van het werk en de wijze van uitvoering. In veel gevallen zal de initiatiefnemer met de betrokken partijen in overeenstemming komen, waardoor de initiatiefnemer geen gebruik hoeft te maken van de gedoogplicht. Toch leert de praktijk dat soms met rechthebbenden geen overeenstemming bereikt kan worden. Voor die gevallen is een effectief middel om medewerking te kunnen afdwingen onontbeerlijk om te voorko-

⁸ Anticiperend op de inwerkingtreding van de Energiewet wordt in deze toelichting al het begrip systeembeheerder gehanteerd in plaats van systeembeheerder.

men dat de voortgang van werken van algemeen belang wordt gefrustreerd. Gedoogplichten zijn dus te beschouwen als ultimum remedium.

2.3.2.2 Informeren rechthebbende

Als de initiatiefnemer gebruik maakt van de gedoogplicht, doet hij tenminste vier dagen van tevoren een schriftelijke melding aan de rechthebbende over de voorgenomen activiteiten, zo wordt met deze wijziging voorgesteld. Ten tijde van de Belemmeringenwet Privaatrecht lag de informatieplicht niet bij de initiatiefnemer maar bij de burgemeester van de gemeente waarin de werkzaamheden plaats zouden vinden. De burgemeester verzorgde een mededeling aan de belanghebbende, na een oproep daartoe van de initiatiefnemer.

Van deze systematiek is in dit voorstel om een aantal redenen afgestapt. Ten eerste sluit het aan bij de systematiek van andere gedoogplichten van rechtswege in de Omgevingswet om de informatieplicht bij de initiatiefnemer neer te leggen, zoals bepaald in artikel 10.4 Omgevingswet. Ten tweede zorgt het neerleggen van de informatieplicht bij een (ander) bestuursorgaan voor meer bestuurlijke lasten. Dit kan tot vertraging leiden en geeft niet meer rechtsbescherming aan de rechthebbende.

De verplichting tot gedogen gaat pas in tenminste vier dagen nadat de initiatiefnemer de rechthebbende schriftelijk informeert over de voorgenomen activiteiten. Dit is dezelfde termijn die geldt voor een gedoogplicht die bij beschikking wordt opgelegd. Het is daarentegen een verlenging van twee dagen ten opzichte van de termijn die gold in artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Omdat bij ontwerpwerkzaamheden normaliter geen sprake is van urgente werkzaamheden of noodsituaties, is deze langere termijn van vier dagen passend. Daarmee wordt de rechthebbende voldoende tijd gegeven om de ontwerpwerkzaamheden mogelijk te maken. Op de termijn is de Algemene termijnenwet van toepassing. Dit betekent dat in voorkomende gevallen de termijn langer zal zijn dan vier dagen, omdat zaterdag, zondagen en feestdagen niet meetellen. De rechthebbende weet in de regel ruim vóór ontvangst van de mededeling dat er werkzaamheden op zijn grond zullen gaan plaatsvinden. Ten eerste zal de initiatiefnemer ruim voor de mededeling contact zoeken met de rechthebbende om te proberen, zoals hierboven is beschreven, minnelijk overeenstemming te bereiken over het onderzoek op diens grond. Ten tweede start de initiatiefnemer pas met het ontwerp nadat de exacte locatie van het te realiseren werk voldoende zeker is. Voor de bepaling van de locatie wordt een publiekrechtelijke procedure doorlopen, zoals een projectprocedure. In deze procedure worden onder andere de belanghebbenden geïnformeerd en is er ook ruimte voor participatie en inspraak.

2.3.2.3 Schadevergoeding

De rechthebbende heeft recht op vergoeding van schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht van rechtswege, zoals geregeld in afdeling 15.2 van de Omgevingswet. Op grond van artikel 15.13, eerste lid, van de Omgevingswet, vergoedt de initiatiefnemer de schade voor zover deze uitgaat boven het normale maatschappelijke risico aan de rechthebbende die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. De initiatiefnemer kan uiteraard in minnelijk overleg met de rechthebbende een ruimere schadevergoeding overeenkomen. Hiermee verandert het recht op schadevergoeding niet ten opzichte van het huidige schadevergoedingsregime bij een gedoogplichtbeschikking voor dergelijke werkzaamheden. Voor schade als gevolg van een gedoogplichtbeschikking geldt namelijk eigenlijk een volledige schadeloosstelling, maar hierop is een uitzondering gemaakt voor een gedoogplichtbeschikking voor het maken van een ontwerp.

2.3.2.4 Handhaving

Het overtreden van de gedoogplicht voor werken in de ontwerpfase die thans bij beschikking wordt afgegeven is strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Het overtreden van de gedoogplicht van rechtswege wordt tevens strafbaar als economisch delict door middel van deze wijziging. Hiermee kan de overtreding nog steeds strafrechtelijk worden gehandhaafd. In de Omgevingswet is op dit moment niet voorzien in bestuursrechtelijke handhaving van de gedoogplicht in de ontwerpfase. Dit blijft onveranderd met dit voorstel.

2.4 Gegevensuitwisseling voor de uitvoering door de NEa

De Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) heeft contra-informatie nodig om haar handhavingstaak te kunnen uitvoeren. Op dit moment vindt informatie-uitwisseling nog slechts plaats op kleine schaal en op vrijwillige basis. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld dat de rijksbelastingdienst, een transmissie- of distributiesysteembeheerder, en een beheerder van een gesloten systeem de bij ministeriële regeling te benoemen gegevens op verzoek verstrekt aan het bestuur van de NEa, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de NEa.

Daarnaast is het voor de NEa nuttig om contra-informatie op te kunnen vragen over garanties van oorsprong bij de Minister van Klimaat en Groene Groei of degene aan wie mandaat is verleend op grond van artikel 2.58, vijfde lid, van de Energiewet.

Een soortgelijke bepaling is reeds opgenomen in artikel 9.7.1.4 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, (PbEU 2018, L328) (hierna: Richtlijn hernieuwbare energie) en artikel 16.39y ter uitvoering het emissiehandelssysteem voor brandstofleveranciers. Het voorgestelde artikel 16.1a van de Wet milieubeheer bevat ook de verplichting die is opgenomen in artikel 16.39y van de Wet milieubeheer. Laatstgenoemd artikel kan daarom komen te vervallen.

2.5 Wet windenergie op zee

Voorgesteld wordt de Wet windenergie op zee op drie punten te wijzigen.

2.5.1 Begripsomschrijving windpark

De aanpassing van de begripsomschrijving van een windpark is tweeledig. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van wet voor de Wet windenergie op zee (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 058, nr. 3) is reeds aangegeven dat het bij 'samenstel' gaat om een groep windturbines en dat een enkele windmolen op een boorplatform niet als een windpark kwalificeert. In de praktijk blijkt het wenselijk te verduidelijken om hoeveel windturbines het moet gaan. Voorts verdient verduidelijking dat de windturbines die tot een windpark behoren op of in de bodem dienen te worden geplaatst of aan deze bodem dienen te zijn bevestigd. Windturbines die op een installatie, zoals een boorplatform, zijn gevestigd kwalificeren niet als een windpark. Drijvende turbines kwalificeren wel als zodanig. Dat wordt met onderhavig wijzigingsvoorstel bewerkstelligd.

Het tweede element van de begripsomschrijving dat in het wijzigingsvoorstel wordt aangepast betreft de omzetting van windenergie in het windpark. Sinds de inwerkingtreding van de Wet van 30 juni 2021 tot wijziging van de Wet windenergie op zee (ondersteunen opgave windenergie op zee) (Stb. 2021, 424) is de Wet windenergie op zee neutraal met betrekking tot de drager van energie waarin de windkracht kan worden omgezet. Dit heeft de wetgever beoogd, omdat het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen groeit en de omzetting van elektriciteit naar andere energiedragers steeds belangrijker wordt. Ondanks de bedoeling van de wetgever biedt de wettekst niet de mogelijkheid om de omzetting van windenergie onderdeel te laten zijn van het kavelbesluit. Door de voorgestelde expliciete toevoeging van de omzetting van windenergie in de begripsomschrijving van 'windpark' wordt deze omissie hersteld. Door de toevoeging 'in voorkomend geval' wordt gerealiseerd dat een installatie voor de omzetting van windenergie naar een andere energiedrager alleen tot het windpark behoort, indien hierin is voorzien in het kavelbesluit en hierover in het kavelbesluit voorschriften zijn neergelegd.

2.5.2 Periodes bouw en exploitatie van het windpark

Voor de vergunningverlening moet aannemelijk zijn dat met de bouw en exploitatie van een windpark kan worden gestart binnen een vooraf bepaalde periode. Hiermee worden voor de bouw en de exploitatie twee verschillende perioden bedoeld en in de beoordeling van vergunningaanvragen wordt dit ook zo uitgelegd. De huidige wettekst zou echter ook zo geïnterpreteerd kunnen worden dat beiden in dezelfde periode moeten starten. Ter verduidelijking wordt daarom voorgesteld te expliciteren dat het om twee verschillende perioden gaat.

2.5.3 Veiligheid van de vitale infrastructuur

Het net op zee en de daarop aangesloten windparken op zee zijn aangewezen als vitale energie-infrastructuur (zie *Kamerstukken II* 2020/21, 26 643, nr. 759). Er zijn toenemende dreigingen voor infrastructuur op zee. Sinds 1 januari 2024 kan op grond van de Uitvoeringsregeling windenergie op zee bij de vergunningverlening voor een windpark in het kader van de beoordeling of de bouw en exploitatie van een windpark financieel haalbaar en economisch haalbaar is, rekening worden gehouden met de door de aanvrager overgelegde informatie ten aanzien van de middellijke of onmiddellijke zeggenschap over de aanvrager en de daaraan verbonden mogelijke risico's voor de openbare veiligheid, voorzieningszekerheid of leveringszekerheid. Een dergelijke toets vindt ook plaats als gedurende de looptijd van de vergunning aandelen in de rechtspersoon die de vergunninghouder is geheel of gedeeltelijk van eigenaar veranderen. Het is wenselijk om de bevoegdheid om een vergunning te weigeren, indien gelet op desbetreffende zeggenschap over de aanvrager van de vergunning er onaanvaardbare risico's voor de veiligheid van de vitale infrastructuur zijn verbonden, in de wet te verankeren. Dit wijzigingsvoorstel geeft hieraan uitvoering.

3. Gevolgen

3.1 Gevolgen voor burgers en bedrijven

3.1.1 Mijnbouw – opsporing en winning van aardwarmte

Enkele wijzigingen met betrekking tot de opsporing en winning van aardwarmte hebben gevolgen voor burgers en bedrijven.

Door de wijziging van artikel 20.3 van de Wet milieubeheer waardoor een startvergunning of vervolvergunning aardwarmte of wijziging daarvan die met de UOV is voorbereid, pas in werking treedt na het verstrijken van de beroepstermijn, duurt het langer voordat de vergunninghouder kan starten met de werkzaamheden voor de opsporing en winning of het doorvoeren van de gevraagde wijziging. Door de UOV van toepassing te maken op wijzigingen van de start- en vervolvergunning met mogelijk significante gevolgen, effecten of risico's middels de wijziging van de Mijnbouwwet, duurt het langer voordat vergunninghouders een besluit krijgen op een gevraagde wijziging. Derden krijgen daarnaast mogelijkheden tot het indienen van zienswijzen op de ontwerpbesluiten op de aanvragen om deze wijzigingen.

De Afdeling bestuursrechtspraak wordt de beroepsinstantie in enige aanleg voor aardwarmtebesluiten die zijn voorbereid met de UOV. Belanghebbenden en partijen die zienswijzen hebben ingediend op het ontwerpbesluit, kunnen daardoor rechtstreeks in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak en gaan niet eerst in bezwaar en hoeven niet eerst in beroep bij de rechtbank. De beroepsprocedure wordt hierdoor korter.

3.1.2 Gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfase

Met de voorgestelde wijziging van de Omgevingswet voor een gedoogplicht van rechtswege voor bepaalde projecten in ontwerpfase wordt teruggekeerd naar de situatie zoals die gold onder de Belemmeringenwet Privaatrecht. Voor de rechtsbescherming betekent dat er op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen rechtsmiddelen open staan.⁹ Wel kunnen belanghebbenden te allen tijde een beroep doen op de civiele rechter om de rechtmatigheid van het handelen van een partij die voornemens is gebruik te maken van de gedoogplicht, te laten toetsen. De civiele rechter zal onder andere kunnen toetsen of het handelen van deze partij in strijd is met een wettelijke plicht of met de maatschappelijke zorgvuldigheid.

3.1.3 Overig

De overige voorgestelde wetswijzigingen hebben geen gevolgen voor burgers of bedrijven, omdat die herstel van technische leemten en gebreken betreffen, delegatiegrondslagen, of niets wijzigen in de reeds bestaande praktijk.

3.2 Gevolgen voor de regeldruk

3.2.1 Gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfase

De wijziging van de Omgevingswet voor de invoering van de gedoogplicht van rechtswege voor projecten van algemeen belang in de ontwerpfase heeft gevolgen voor de regeldruk. Die worden hieronder beschreven en onderbouwd.

3.2.1.1 Gedoogplichten en juridische procedures

De gedoogplicht is een ultimum remedium en wordt in een beperkt aantal gevallen toegepast. Uit data van Rijkswaterstaat blijkt dat in de periode 2015 tot 2023 jaarlijks gemiddeld zeven gedoogplichtbeschikkingen afgegeven zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden voor werken van maatschappelijk belang. Daarbij zijn niet inbegrepen de gedoogplichten voor de werkzaamheden in de ontwerpfase. Hiervoor gold immers in deze periode een gedoogplicht van rechtswege.

Het aantal rechtszaken in de periode 2015–2023 tegen het gebruik van een gedoogplicht voor het uitvoeren van ontwerpwerkzaamheden is, voor zover bekend, zeer beperkt. In de database van de rechtspraak komt één enkel geval voor van een beroepszaak. Indien er geprocedeerd wordt tegen een gedoogplicht, dan ziet dit in de meeste gevallen op (de hoogte van) de schadevergoeding. Hiervoor moet men ook bij de (huidige) gedoogplichtbeschikking naar de civiele rechter.

⁹ Een kennisgeving waarin wordt aangekondigd dat gebruik zal worden gemaakt van de gedoogplicht van rechtswege is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zie Rechtbank Midden-Nederland 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5286.

In de ontwerpfase gaat het veelal om kortdurend, feitelijk onderzoek dat geen permanente gevolgen heeft voor de gronden van de rechthebbenden. Daarmee is er zelden sprake van schade. Bovendien is de ervaring dat partijen vaak minnelijk tot overeenstemming komen voor het betreden van de gronden voor het doen van onderzoek voor het maken van een ontwerp.

3.2.1.2 Toepassingsbereik en doelgroepen

De voorgestelde gedoogplicht van rechtswege betreft activiteiten in de ontwerpfase voor onder meer:

- het aanleggen van autowegen, waterwegen, (lokale en hoofd-) spoorwegen, primaire waterkeringen en drinkwaterinfrastructuur (artikel 10.13);
- het realiseren van uitbreidingen van het elektriciteits- of gasnet, werken voor de levering van warmte, windparken van tenminste 100MW en mijnbouwwerken (artikel 10.14); en
- het tot stand brengen of opruimen van werken voor grenswateren (artikel 10.15; zoals bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag).

De doelgroepen die worden geraakt door deze wijziging zijn:

- rechthebbenden, zoals bedrijven, gemeenten en burgers die eigenaar, pachter of huurder zijn van de grond waarop ontwerpwerkzaamheden worden uitgevoerd; en
- initiatiefnemers van bovenstaande projecten: netbeheerders, drinkwaterbedrijven, warmtebedrijven en windparkontwikkelaars. Ook waterschappen, provincies, gemeenten, ProRail, vervoerregio's en Rijkswaterstaat kunnen gebruik maken van gedoogplichten voor bovenstaande projecten, maar zij vallen buiten de scope van de regeldruk toets.

3.2.1.3 Gevolgen voor de regeldruk

De regeldrukgevolgen voor rechthebbenden betreffen de rechtsgangen die tot hun beschikking staan, indien zij het niet eens zijn met de toepassing van de gedoogplicht. Daarbij geldt dat bij een gedoogplicht van rechtswege niet langer sprake is van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, het maken van bezwaar bij het bestuursorgaan, of het in beroep gaan bij de bestuursrechter op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Wel staat de rechtsgang naar de civiele rechter open voor een toets op de rechtmatigheid van het handelen van de initiatiefnemer bij de gedoogplicht van rechtswege. Dit zorgt mogelijk voor minder regeldruk.

De regeldrukgevolgen voor initiatiefnemers zitten in de procedurele vereisten en doorlooptijden. Bij een gedoogplicht van rechtswege vervalt de aanvraagprocedure voor een gedoogplichtbeschikking. Deze wordt vervangen door een schriftelijke melding vier dagen van tevoren. Hierdoor neemt de regeldruk zeer waarschijnlijk af.

In onderstaande tabel zijn de geschatte regeldrukeffecten opgenomen voor bovengenoemde doelgroepen. Daarbij is het regeldrukeffect aangeduid als de verwachte verandering bij een gedoogplicht van rechtswege ten opzichte van een gedoogplichtbeschikking; een vermindering van de regeldruk wordt aangeduid als een positief effect. Vervolgens is de minimale en maximale regeldruk bij de gedoogplicht van rechtswege aangeduid. In paragraaf 3.2.5 wordt een nadere onderbouwing gegeven van de regeldruk.

Tabel 1: Overzicht van regeldrukeffecten per doelgroep per gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase.

Doelgroep	Regeldrukeffect	Minimale regeldruk	Maximale regeldruk
Rechthebbenden	+/-	€ 0	€ 300
Netbeheerders	+	€ 2.400	€ 9.400
Drinkwaterbedrijven	+	€ 2.400	€ 9.400
Windparkontwikkelaars	+	€ 2.400	€ 9.400

Het aantal gevallen waarin een gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase zal worden ingezet als ultimatum remedium laat zich moeilijk schatten. Het aantal per initiatiefnemer is gering, zo blijkt uit navraag bij koepelorganisaties.

Netbeheerders hebben wel ervaring met de gedoogplicht en hun gegevens zijn als basis genomen voor de regeldruk van andere initiatiefnemers. Gelet op de opgave in de komende jaren voor de aanleg van nieuwe infrastructuur vanuit met name netbeheerders en drinkwaterbedrijven, is de verwachting dat zij ook in de toekomst het meeste baat hebben bij een gedoogplicht van rechtswege.

De verwachte totale regeldrukeffecten zijn als volgt berekend. Het gemiddeld aantal gedoogplichtbeschikkingen in 2015–2023 (7 gevallen; zie paragraaf 3.2.1.1. hierboven) biedt een indicatie voor het toekomstige jaarlijkse aantal gedoogplichten van rechtswege in de ontwerpfase. Ook is rekening

gehouden met een toename van het aantal projecten in de komende jaren voor bijvoorbeeld de aanleg van energie- en drinkwaterinfrastructuur. Voor alle initiatiefnemers die vallen onder deze regeling, is de schatting dat er in 20 gevallen op jaarbasis gebruik wordt gemaakt van de gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase. Voor het aantal rechthebbenden wordt uitgegaan van gemiddeld drie rechthebbenden per gedoogplicht van rechtswege.

Het geschatte totale regeldrukeffect van deze wijziging is een jaarlijkse gemiddelde besparing van € 535.800. Een overzicht van de regeldruk en het gemiddelde effect is opgenomen in onderstaande tabel. De berekeningen van de regeldruk en de vergelijking hiervan per rechthebbende en initiatiefnemer volgt in de nadere onderbouwing hieronder.

Tabel 2: vergelijking tussen regeldruk in huidige en nieuwe situatie voor de doelgroepen uitgaande van 20 gedoogplichten per jaar met drie rechthebbenden.

	Gedoogplichtbeschikking (in euro's)	Gedoogplicht van rechtswege (in euro's)	Gemiddeld effect/besparing in euro's
Rechthebbenden	0 tot 105.600	0 tot 18.000	43.800
Initiatiefnemers	260.000 tot 960.000	48.000 tot 188.000	492.000
		Totaal	535.800

3.2.1.4 Nadere onderbouwing regeldruk

a. Burgers en bedrijven, zijnde rechthebbenden

Met rechthebbenden, zoals bedrijven, gemeenten en burgers die eigenaar, pachter of huurder zijn van de grond waarop de onderzoeksactiviteiten worden uitgevoerd, wordt in de eerste plaats nog altijd geprobeerd minnelijk overeenstemming te bereiken over het onderzoek op diens grond. Hiermee verandert de regeldruk niet. De verandering zit met name in de rechtsgangen die openstaan voor rechthebbenden, indien zij het niet eens zijn met (de toepassing van) de gedoogplicht. De tijd, capaciteit en kosten voor indienen van zienswijzen of bezwaar worden gerekend als regeldruk. De beroepsprocedure valt hierbuiten.

Indien overeenstemming niet kan worden bereikt, kan worden besloten de gedoogplicht in te zetten. Met de wijziging naar een gedoogplicht van rechtswege staan voor rechthebbenden de rechtsmiddelen op grond van de Algemene wet bestuursrecht niet meer open. Daarmee vervallen de mogelijkheden tot het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep tegen de gedoogplichtbeschikking bij de bestuursrechter.

In onderstaande tabel is de regeldruk voor rechthebbenden in de huidige situatie opgenomen. De maximale regeldruk is € 1.760.

Tabel 3: Overzicht van regeldruk per geval voor rechthebbenden in situatie van gedoogplichtbeschikking

Activiteit	Uurtarief	Minimaal		Maximaal	
		Uren	Regeldruk	Uren	Regeldruk
Instemmen	€ 15	0	€ 0	20	€ 300
Indien zienswijze/bezwaar bij resp. bestuursorgaan/ bestuursrechter met advocaat	€ 220	2	€ 44		€ 1.760
Indien zienswijze/bezwaar bij resp. bestuursorgaan/ bestuursrechter met zonder advocaat	€ 15	2	€ 30	8	€ 120

Bij de wijziging naar een gedoogplicht van rechtswege staat de weg naar de civiele rechter nog wel open, indien rechthebbenden het oneens zijn met de toepassing van de gedoogplicht, omdat er sprake zou zijn van mogelijk onrechtmatig of onzorgvuldig handelen. Afhankelijk van de omvang of complexiteit van de zaak zullen zij hiervoor ook een advocaat moeten inschakelen, waardoor de kosten toenemen. Tegelijkertijd is het aantal zaken dat in het verleden is gestart tegen een gedoogplicht in de ontwerpfase, zeer beperkt. Onderstaande inschatting is daarmee een *expert guess*.

Tabel 4: Overzicht van regeldruk per geval voor rechthebbenden als gevolg van gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase.

Activiteit	Uurtarief	Minimaal		Maximaal	
		Uren	Regeldruk	Uren	Regeldruk
Instemmen	€ 15	0	€0	20	€ 300
*Indien niet akkoord naar civiele rechter met advocaat	€ 220	10	€ 2.200	50	€ 11.000
*Indien niet akkoord naar civiele rechter zonder advocaat	€ 15	10	€ 150	50	€ 750

* juridische procedures vallen buiten de regeldruk

Het recht op schadevergoeding (en de hoogte daarvan) kan voor rechthebbenden een reden zijn om te procederen bij de civiele rechter. Het recht op vergoeding van schade verandert niet bij de gedoogplicht van rechtswege ten opzichte van het schadevergoedingsregime bij een gedoogplichtbeschikking voor werkzaamheden in de ontwerpfase. Deze procedures lopen niet via de bestuursrechter, maar bij de civiele rechter. Hierbij is naar verwachting geen sprake van wijzigingen in de regeldruk.

Initiatiefnemers van projecten van maatschappelijk belang

Initiatiefnemers blijven inzetten op minnelijk overleg voor het uitvoeren van werkzaamheden in de ontwerpfase; de gedoogplicht van rechtswege blijft een ultimatum remedium. De kortere doorlooptijd en de verminderde procedurele vereisten bij de gedoogplicht van rechtswege verlagen de administratieve lasten voor initiatiefnemers. Daarbij vervallen bovendien de mogelijkheden tot zienswijzen, en bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

De algemene activiteiten voor initiatiefnemers bij een gedoogplichtbeschikking zijn:

1. dossiervorming;
2. voorbereiden procedurele vereisten;
3. aanvraag gedoogplichtbeschikking;
4. (eventueel beantwoorden van zienswijzen en mogelijk ingaan op bezwaar-en beroepsprocedures).

De algemene activiteiten voor initiatiefnemers bij een gedoogplicht van rechtswege zijn:

1. dossiervorming;
2. melding;
3. (eventueel procedure bij de civiele rechter).

Van de verschillende initiatiefnemers hebben in 2015-2023 netbeheerders vaker gebruik gemaakt van een gedoogplichtbeschikking (bijna 40% van de gevallen) dan respectievelijk windparkontwikkelaars en drinkwaterbedrijven (en waterschappen en het Rijk). Het ligt in de lijn der verwachting dat dit ook geldt bij de gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase. Bovendien is de verwachting dat het aantal projecten van maatschappelijk belang voor netbeheerders en drinkwaterbedrijven het sterkst zal toenemen in de komende jaren. Dit zijn tevens projecten die een claim leggen op en vragen om een inpassing in de schaarse ruimte.

De regeldruk bij de gedoogplicht van rechtswege en de gedoogplichtbeschikking wordt in grote mate bepaald door het aantal rechthebbenden waarvoor een gedoogplicht nodig is bij het uitvoeren van ontwerpwerkzaamheden. Dit aantal is logischerwijs kleiner als een project een afgebakende locatie heeft en groter als het gaat om lijninfrastructuur.

Tabel 5: Overzicht van regeldruk per geval als gevolg van een gedoogplichtbeschikking in de ontwerpfase.

Activiteit	Uurtarief	Minimaal		Maximaal	
		Uren	Regeldruk	Uren	Regeldruk
Dossiervorming	€ 100	50	€ 5.000	400	€ 40.000
Voorbereiding procedure	€ 100	40	€ 4.000	40	€ 4.000
Aanvraag	€ 100	40	€ 4.000	40	€ 4.000
Totaal			€ 13.000		€ 48.000

Tabel 6: Overzicht van regeldruk per geval als gevolg van gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfasen.

Activiteit	Uurtarief	Minimaal		Maximaal	
		Uren	Regeldruk	Uren	Regeldruk
Dossievorming	€ 100	20	€ 2.000	90	€ 9.000
Melding	€ 100	4	€ 400	4	€ 400
Totaal			€ 2.400		€ 9.400

Met name voor drinkwaterbedrijven en netbeheerders is de verwachting dat de komende jaren het aantal projecten flink zal toenemen. Daarmee ligt het in de lijn der verwachting dat ook het aantal gedoogplichten in de ontwerpfasen verhoudingsgewijs zal toenemen. De lagere regeldruk zal vaker optreden wat het positieve effect van de regeldruk gevolgen vergroot.

Noot 1: De hierboven genoemde besparingen zijn nog exclusief de besparing als gevolg van minder juridische kosten voor initiatiefnemers indien bezwaar of beroep wordt ingesteld.

Noot 2: Bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op data van netbeheerders. Het aantal voorgekomen gedoogplichten bij andere initiatiefnemers is gering waardoor de data minder betrouwbaar zijn. Daarom zijn de gegevens van netbeheerders gebruikt om een inschatting te maken van de regeldruk bij andere initiatiefnemers. Deze vergelijking is mogelijk doordat data van netbeheerders is uitgesplitst naar het aantal rechthebbenden per geval waar sprake is van een gedoogplicht. Zo wordt rekening gehouden met andere initiatiefnemers wiens projecten meer locatie-gebonden zijn (veelal op grondstuk van één rechthebbende; zoals projecten van windpark initiatiefnemers) of tracéverbindingen betreffen (veelal op grondstukken van meerdere rechthebbenden; zoals projecten van drinkwaterbedrijven en warmtebedrijven).

3.2.2 Overige wijzigingen

De overige voorgestelde wijzigingen leiden niet tot gevolgen voor de administratieve lasten van burgers en bedrijven en hebben derhalve geen gevolgen voor de regeldruk:

- de aanpassing van de Klimaatwet betreft regels voor de WKR en de overheid zelf;
- de voorgestelde naamswijziging van het 'Klimaatfonds' naar 'Klimaat- en energiefonds' heeft geen gevolgen burgers en bedrijven;
- de wijziging van de Wet windenergie op zee betreft een verduidelijking van de reikwijdte van het begrip windpark, het expliciteren van het onderscheid in perioden van de start van de bouw en de start van de exploitatie van een windpark en het toevoegen van een weigeringsgrond voor risico's voor de veiligheid van vitale infrastructuur;
- de wijzigingen van de Energiewet betreft de reparatie van verschrijvingen;
- in de Wet verbod op kolen bij de elektriciteitsproductie wordt een ommissie hersteld;
- met uitzondering van de wijzigingen voor de toevoeging van de gedoogplicht voor energieprojecten in de ontwerpfasen betreffen de wijzigingen van de Omgevingswet slechts herstel van gebreken in verwijzingen;
- de aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht, de Mijnbouwwet, en de Wet milieubeheer voor de opsporing en winning van aardwarmte zijn procedureel van aard en leggen geen regels op waar burgers en bedrijven aan moeten voldoen;
- de overige aanpassingen van de Mijnbouwwet zijn slechts technisch van aard;
- de wijzigingen van de Wet milieubeheer met betrekking tot het opvragen van contra-informatie door de NEa betreft een delegatiegrondslag. Wanneer hier invulling aan wordt gegeven zullen ook de eventueel daarmee gepaard gaande administratieve lasten in kaart worden gebracht;
- de wijziging van de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw betreft de verduidelijking van welke minister bevoegd is voor het systeem van kostenverevening ter reductie van CO₂-emissies in de glastuinbouw.

3.3 Gevolgen voor de rechterlijke macht

3.3.1 Opsporing en winning van aardwarmte

De wijziging van de Algemene wet bestuursrecht ten behoeve van aardwarmte heeft gevolgen voor de rechterlijke macht. Door de wijziging wordt de Afdeling bestuursrechtspraak als enige instantie bevoegd voor beroepszaken tegen aardwarmtebesluiten die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit vermindert de druk op de andere rechterlijke instanties, omdat zij geen rechtszaken met betrekking tot die aardwarmtebesluiten meer hoeven te behandelen. Tegelijkertijd verhoogt het wel de druk op de Afdeling bestuursrechtspraak, omdat beroepszaken direct daar aanhangig gemaakt kunnen worden. Dezelfde bevoegdheidsregeling was echter van

toepassing op het oude vergunningsstelsel voor aardwarmte dat tot 1 juli 2023 gold. In vergelijking daarmee blijft de druk voor de Afdeling bestuursrechtspraak hetzelfde.

3.3.2 Gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfase

De wijziging van de Omgevingswet voor de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfase van bepaalde projecten zorgt naar verwachting voor minder druk op de rechterlijke macht ten opzichte van de huidige situatie. Tegen die gedoogplicht staan namelijk geen directe rechtsmiddelen open in tegenstelling tot de gedoogplicht bij beschikking. Wel is er nog altijd toegang tot de civiele rechter.

Men zal in de praktijk vaak minnelijk tot overeenstemming komen voor het betreden van de gronden voor het doen van onderzoek voor het maken van een ontwerp. Ook in de situatie onder artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht werd er beperkt geprocedeerd tegen de gedoogplicht van rechtswege. Als men al gaat procederen, dan zal dat vooral betrekking hebben op (de hoogte van) de schadevergoeding en daarvoor staat op dit moment ook al alleen de gang naar de civiele rechter open.

Hierbij speelt ook een rol dat de kans van slagen van een civiele procedure bij een gedoogplicht van rechtswege beperkt is, omdat deze toetsing met name in de sfeer van onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek zal plaatsvinden. De civiele rechter zal in dat verband toetsen of de inbreuk op het eigendomsrecht rechtmatig is en of het handelen van de initiatiefnemer in strijd is met een wettelijke plicht. Het handelen van de initiatiefnemer is bijvoorbeeld niet rechtmatig als de betreding niet vier dagen van tevoren is aangekondigd. Deze situatie zal zich niet vaak voordoen, omdat professionele initiatiefnemers zoals TenneT zullen zorgen voor een tijdige kennisgeving.

Daarnaast zal de civiele rechter ook toetsen of doen of nalaten in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (de zogenoemde zorgvuldigheidsnorm). Voor die zorgvuldigheidsnorm is van belang dat in de regel de initiatiefnemer eerst in minnelijk overleg zal treden met de rechthebbende, om afspraken te maken over, bijvoorbeeld, het moment van de werkzaamheden, de wijze waarop het perceel betreden wordt en vergoeding van eventuele schade. De gedoogplicht is namelijk een ultimatum remedium.

3.4 Financiële gevolgen en bestuurlijke lasten

3.4.1 Klimaatwet

De wijziging van de Klimaatwet voor de wettelijke verankering van de WKR heeft gevolgen voor de rijksbegroting. De begroting van de WKR bedraagt € 5.000.000 per jaar voor de periode 2024–2030.

3.4.2 Opsporing en winning van aardwarmte

De wijziging van de Mijnbouwwet waardoor de UOV van toepassing wordt op wijzigingen van startvergunningen en vervolgvergunningen aardwarmte met mogelijk significante effecten, gevolgen of risico's vergroot de bestuurlijke lasten, doordat de voorbereiding van de besluitvorming uitgebreider wordt ten opzichte van de reguliere procedure die thans van toepassing is op wijzigingen. Dit is echter in lijn met de systematiek zoals die voor 1 juli 2023 was, die was bedoeld zo door te gaan na 1 juli 2023. In vergelijking daarmee veranderen de bestuurlijke lasten dus niet.

3.4.3 Gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfase

De wijziging van de Omgevingswet voor de invoering van een gedoogplicht van rechtswege voor projecten in de ontwerpfase vermindert de bestuurlijke lasten. Voor Rijkswaterstaat, die via mandatering door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gedoogplichtbeschikkingen afgeeft, betekent de verschuiving naar een gedoogplicht van rechtswege namelijk een aanzienlijke verlichting van bestuurlijke lasten. Zij hoeven immers minder aanvragen voor gedoogplichtbeschikkingen te behandelen.

De overtreding van de gedoogplicht van rechtswege voor projecten in de ontwerpfase is een economisch delict net als de overtreding van de gedoogplicht bij beschikking. Daardoor verandert op dat punt niets in de handhaving van de Wet op de economische delicten en dus ook niets in de bestuurlijke lasten daaromtrent.

3.4.4 Overig

De overige voorgestelde wetswijzigingen hebben geen financiële gevolgen of gevolgen voor

bestuurlijke lasten, omdat die herstel van technische leemten en gebreken betreffen, delegatiegrondslagen, of niets wijzigen in de reeds bestaande praktijk.

4. Verhouding tot internationaal en Europees recht

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De gedoogplicht van rechtswege in de ontwerpfase van werken van algemeen belang vormt een inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaar en andere rechthebbenden van grond. In deze paragraaf wordt besproken waarom gemeend wordt dat het voorstel een geoorloofde inmenging is. Daarbij wordt eerst geconstateerd dat in het voorstel sprake is van regulering van eigendom. Vervolgens wordt nagegaan of de regulering voldoet aan de vereisten van artikel 1 EP EVRM: inmenging moet bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, met de inmenging moet een algemeen belang zijn gediend en er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (een 'fair balance').

Regulering van eigendom

Een gedoogplicht is de plicht voor de eigenaar en andere rechthebbenden om activiteiten op, in, onder en boven hun eigendom te gedogen. In gevallen waarin de rechthebbende geen toestemming wil geven voor de realisatie van een werk van algemeen belang op, in, onder of boven zijn eigendom en ontteigening een te zwaar middel is, kan door middel van een gedoogplicht een inbreuk gemaakt worden op het eigendomsrecht. Sommige activiteiten die met een gedoogplicht worden uitgevoerd, zoals de aanleg van een hoogspanningsverbinding op een perceel, kunnen een aanzienlijke inbreuk vormen op het eigendomsrecht waarvoor het wenselijk is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een belangenafweging uitvoert in een gedoogplichtbeschikking. Bij werken in ontwerpfase gaat het om minder verstreckende activiteiten, namelijk het tijdelijk kunnen verrichten van onderzoek op een perceel. Bij het gedogen van dit type activiteiten gaat het om regulering waarbij de gebruiksmogelijkheden van het eigendom tijdelijk worden beperkt.

Voorzienbaar bij wet

De inbreuk op het eigendomsrecht in dit voorstel is voorzienbaar bij wet en precies omschreven. De gedoogplicht wordt namelijk opgenomen in de Omgevingswet. De rechthebbende dient op grond van het voorstel alleen activiteiten met het oog op het ontwerp van de projecten genoemd in artikel 10.13, 10.14 en 10.15 van de Omgevingswet te gedogen. Het kan daarbij gaan om het uitvoeren van meetwerkzaamheden of graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde hulpmiddelen. De rechthebbende wordt tenminste vier dagen van tevoren op de hoogte gesteld van deze werkzaamheden. Ook gaat er gewoonlijk minnelijk overleg tussen initiatiefnemer en rechthebbende aan vooraf, zoals toegelicht in paragraaf 2.3.2.1. Op die manier is voor rechthebbenden ook vooraf kenbaar dat een initiatiefnemer voornemens is op diens grond werkzaamheden uit te voeren.

Algemeen belang

Met de tijdelijke inbreuk op het eigendomsrecht wordt een algemeen belang gediend. Het gaat namelijk om de voorbereiding van projecten van algemeen belang, bijvoorbeeld voor de realisatie van grootschalige energie-infrastructuur-projecten die noodzakelijk zijn voor de energietransitie. Voor die projecten is het nodig dat een initiatiefnemer onderzoeken ter plekke snel uit kan voeren. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 heeft de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfase een aanzienlijk kortere doorlooptijd dan een gedoogplicht die bij beschikking wordt afgegeven.

Fair balance

In het voorstel staat de mate van inmenging in het eigendomsrecht in redelijke verhouding tot het daarmee gediende algemeen belang. Het voorstel betreft immers een gedoogplicht voor ondergeschikte, feitelijke werkzaamheden die nodig zijn voor de voorbereiding van een werk, en die een beperkte impact hebben en kort van duur zijn. De werkzaamheden vormen dus slechts tijdelijk een kleine beperking voor de gebruiksmogelijkheden van het perceel en hebben geen permanente gevolgen voor percelen van rechthebbende.

In de regel treedt de initiatiefnemer voorafgaand aan de werkzaamheden in overleg met de rechthebbenden, onder andere voor de planning van de werkzaamheden en ter voorkoming van onnodige schade. Mocht er door de ontwerpwerkzaamheden desalniettemin schade ontstaan, dan heeft de rechthebbende recht op schadevergoeding conform artikel 15.13, eerste lid, van de Omgevingswet. Een rechthebbende kan de rechtmatigheid van het handelen van een initiatiefnemer toetsen bij de

civiele rechter. Net als bij andere gedoogplichten van rechtswege is er geen rechtsbescherming op grond van het bestuursrecht.

5. Adviezen, toetsen, internetconsultatie en overige afstemming en consultatie

5.1 Staatstoezicht op de Mijnen

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan Staatstoezicht op de Mijnen voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van de wijzigingen van de Mijnbouwwet. Staatstoezicht op de Mijnen beoordeelt de voorgestelde wijzigingen als uitvoerbaar en handhaafbaar en heeft bij de toets een suggestie gedaan voor extra wijzigingen. Dit betreft de artikelen 45n en 45p van de Mijnbouwwet, met betrekking tot de kennisgeving van boorgatactiviteiten en gecombineerde activiteiten. Die bepalingen leveren onduidelijkheid op voor de uitvoering en handhaving daarvan, doordat meer interpretaties mogelijk zijn. De suggestie is overgenomen in dit wetsvoorstel. Zie de artikelsgewijze toelichting bij Artikel IV, onderdelen M, N en O voor nadere uitleg van de wijzigingen.

5.2 Nederlandse emissieautoriteit

De NEa beoordeelt het voorgestelde nieuwe artikel 16.1a in de Wet milieubeheer ten aanzien van gegevensuitwisseling tussen de rijksbelastingdienst en netbeheerders en de NEA als uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel vraagt zij aandacht voor de verhouding met de Energiewet. Daarnaast vraagt zij te verduidelijken wat wordt bedoeld met de termen rijksbelastingdienst en contra-informatie en vraagt zij te verduidelijken dat op dit moment de minister zijn taken ten aanzien van garanties van oorsprong heeft gemandateerd aan Verticer B.V.. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Energiewet. Ten aanzien van de wensen om meer duidelijkheid te bieden is de artikelsgewijze toelichting aangepast.

5.3 Gevolgen voor de rechtspraak

Voor de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechtelijke macht is advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak.

De Raad voor de rechtspraak constateert dat de voorgestelde wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht betreffende het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak voor aardwarmtebesluiten en de Omgevingswet betreffende de herinvoering van de gedoogplicht van rechtswege een versobering van de rechtsbescherming van belanghebbenden betekenen. Echter, gezien in het licht van de gegeven toelichtingen en de maatschappelijke ontwikkelingen kan de Raad voor de rechtspraak zich in deze specifieke gevallen vinden in de wijzigingsvoorstellen. De Raad voor de rechtspraak voorziet een niet-substantiële daling van de werklast van de rechtspraak.

De Afdeling bestuursrechtspraak ziet in het wetsvoorstel geen aanleiding om gebruik te maken van de gelegenheid om te reageren.

5.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: het adviescollege). Het adviescollege adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden. Het adviescollege richt zich in zijn advies inhoudelijk alleen op de wijziging van de Omgevingswet ten aanzien van de gedoogplicht, aangezien alleen deze wijziging directe regeldrukgevolgen heeft.

Het adviescollege constateert dat de regeldrukparagraaf voor de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfasen onvolledig is. Zo is alleen de regeldrukbesparing berekend voor systeembeheerders, en niet voor andere initiatiefnemers zoals drinkwaterbedrijven en rechthebbenden. Het adviescollege adviseert ook om nader toe te lichten of er als gevolg van de invoering van de gedoogplicht van rechtswege sprake is van een verschuiving van de bestuursrechtelijke naar de civielrechtelijke procedure. Als dat het geval is, adviseert het adviescollege om toe te lichten hoe groot de verschuiving is en daarbij ook in te gaan op de lastendruk voor belanghebbenden. Naar aanleiding van dit advies zijn de regeldrukeffecten beter in beeld gebracht en wordt in het algemene deel van de memorie van toelichting ingegaan op de gevolgen van de verschuiving van de bestuursrechtelijke naar de civielrechtelijke procedure voor belanghebbenden in paragraaf 3.2.1.5 en de rechterlijke macht in paragraaf 3.2.2.

Tevens adviseert het adviescollege om de titel van het wetsvoorstel aan te passen, omdat daarin alleen wordt uitgedrukt dat het gaat om herstel van fouten en wijzigingen van ondergeschikte aard.



Het wetsvoorstel bevat echter ook enkele wijzigingen van niet-ondergeschikte aard. De titel is naar aanleiding van dit advies aangepast.

5.5 Internetconsultatie

Over het wetsvoorstel heeft internetconsultatie plaatsgevonden. Daarop zijn enkele reacties binnengekomen met betrekking tot de wijzigingen van de Mijnbouwwet op het gebied van opsporing en winning van aardwarmte en de wijziging van de Omgevingswet voor de invoering van de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfase. Deze reacties hebben niet tot aanpassingen van het wetsvoorstel zelf geleid.

5.5.1 Opsporing en winning van aardwarmte

In verband met de financierbaarheid van projecten heeft Geothermie Nederland gevraagd de toepassing van de UOV voor de vervolvergunning te heroverwegen. In de wet is thans vastgelegd dat de UOV alleen van toepassing is, als van de aanvraag vervolvergunning significant nadeliger effecten verwacht worden ten opzichte van de startvergunning. Het gaat dan om de risico's voor omwonenden, gebouwen en infrastructuur en de effecten voor milieu en bodembeweging. In een dergelijk geval wordt een UOV daarom als passend en consequent beschouwd in lijn met andere vergunningprocedures. Het schrappen van deze bepaling in de Mijnbouwwet is daarnaast niet het geëigende middel voor het oplossen van eventuele problemen bij de financierbaarheid van geothermieprojecten.

Zowel Geothermie Nederland als Gaia Energy B.V. hebben gevraagd de termijn bij een wijziging van de startvergunning ook te verlengen voor de aanvraag om een wijziging van de startvergunning waarvoor de UOV niet geldt en ook wanneer er sprake is van een door de minister opgelegde beperking op de startvergunning ten aanzien van opsporen en winning. De achtergrond van deze vraag is grotendeels gelegen in situaties die ontstaan zijn als gevolg van de overgang van het vergunningstelsel bij inwerkingtreding van de wijziging van de Mijnbouwwet op 1 juli 2023. Dit is een tijdelijke situatie en het is niet passend hiervoor in algemene zin regels te stellen of te wijzigen in de Mijnbouwwet. Daarnaast is het beschreven probleem ook een gevolg van het ontbreken van de UOV voor significante wijzigingen van de startvergunning. Met voorliggend voorstel wordt voorkomen dat de fase van testen en initiële winning bij dergelijke wijzigingen dusdanig kort wordt dat er onvoldoende tijd is om data te verzamelen voor de aanvraag vervolvergunning.

Verder heeft Geothermie Nederland gebruik gemaakt van de gelegenheid om een aantal suggesties te doen die geen betrekking hebben op voorliggend voorstel, maar op de herziening van de Mijnbouwwet naar aanleiding van de Contourennota Mijnbouw¹⁰. Derhalve worden die suggesties niet meegenomen in dit wetsvoorstel.

5.5.2 Gedoogplicht van rechtswege projecten in ontwerpfase

TenneT, Deltalings, Havenbedrijf Rotterdam, Havenbedrijf Moerdijk en AH-management reageren positief op het in consultatie gebrachte ontwerp van de wijziging van de Omgevingswet voor de invoering van de gedoogplicht van rechtswege voor de ontwerpfase.

Bij de tekst van het voorgestelde artikel 10.10j, eerste lid, van de Omgevingswet vraagt TenneT om een verduidelijking. In de opsomming wordt gesproken over aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruimen van een werk. Het is voor TenneT de vraag of 'vervanging van een werk' hieronder valt of moet worden toegevoegd. De artikelsgewijze toelichting bij artikel V, onderdelen A, C, D en E is naar aanleiding van deze reactie verduidelijkt.

5.6 Overige afstemming en consultatie

De verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel zijn tijdens de totstandkoming afgestemd met belanghebbenden bij die onderdelen. Andere departementen en andere overheidsorganisaties zijn betrokken bij het opstellen van de voorstellen die mede hun beleidsterrein raken. Zo is het wetsvoorstel afgestemd met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Belangenorganisaties, decentrale overheden en uitvoeringsinstanties zijn geconsulteerd voorafgaand aan de internetconsultatie.

Het voorstel tot wijziging van artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet was nog in voorbereiding ten tijde van de internetconsultatie van het wetsvoorstel, en was om die reden geen onderdeel van de

¹⁰ Kamerbrief over contourennota aanpassing Mijnbouwwet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

versie die ter internetconsultatie is gelegd. Dit wijzigingsvoorstel is daarom apart rechtstreeks geconsulteerd bij belanghebbende partijen bij dit voorstel, namelijk het Inter Provinciaal Overleg, Vewin, Energie Beheer Nederland en Geothermie Nederland. Op basis van de reacties daarop is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV, onderdeel C, verduidelijkt dat provincies verschillende benamingen hanteren voor de grondwaterbeschermingsgebieden die worden aangewezen op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet. In de toelichting is naar aanleiding van de reacties tevens opgenomen dat ook indien in een provinciale omgevingsverordening een algemeen verbod op doorboring is opgenomen voor een beschermd gebied voor drinkwaterwinning, en hierbij niet specifiek verwezen wordt naar doorboring voor het opsporen of winnen van aardwarmte, dit verbod eveneens beschouwd als een verbod op doorboring voor het opsporen of winnen van aardwarmte. Vewin stelde in haar reactie voor om in de Mijnbouwwet een algeheel landelijk verbod op doorboring van alle waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringvrije zones en ASV's op te nemen. De Mijnbouwwet is daar niet de geëigende wet- en regelgeving voor. De voorgestelde wijziging is bedoeld ter verduidelijking om de interpretatieverschillen van het huidige artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet weg te nemen.

II ARTIKELN

Artikel I (Algemene wet bestuursrecht)

Onderdeel A

In de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) is per abuis niet geregeld dat tegen besluiten omtrent aardwarmtevergunningen waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, enkel beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open staat. In de vergunningssystematiek die voor de inwerkingtreding van die wet gold, stond ook slechts beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in geval die voorbereidingsprocedure van toepassing was. Dat waren besluiten omtrent winningsplannen voor aardwarmte op grond van artikel 39 van de Mijnbouwwet. Die regel had in stand moeten blijven voor de nieuwe aardwarmtevergunningen die door middel van die procedure zijn voorbereid. Sinds de inwerkingtreding van het nieuwe vergunningsstelsel voor aardwarmte zijn er geen winningsplannen meer op grond van dat artikel, dus had die verwijzing in artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden geschrapt. Die ommissie wordt met dit onderdeel hersteld.

Artikel II (Energiewet)

Onderdeel A

In de begripsbepalingen van de Energiewet wordt de naam van de bevoegde minister geactualiseerd naar de Minister van Klimaat en Groene Groei.

Onderdeel B

De redactie van artikel 2.25, vierde lid, is aangepast ten behoeve van de leesbaarheid.

Onderdeel C

Artikel 2.32 is een implementatie van artikel 64, eerste lid, van de richtlijn 2019/944 en komt in de plaats van artikel 86, vierde en vijfde lid, van de Elektriciteitswet en artikel 32, twaalfde en dertiende lid, van de Gaswet. De leverancier dient op grond van dit voorschrift alle leveringsovereenkomsten met eindafnemers, handelaren of transmissiesysteembeheerders en elektriciteitsderivaten met handelaren of transmissiesysteembeheerder gedurende vijf jaar te bewaren. Abusievelijk is in artikel 2.32 van de Energiewet het woord handelaren niet opgenomen. Deze ommissie wordt met dit onderdeel hersteld.

Onderdeel D

In artikel 3.49, vierde lid, van de Energiewet wordt geregeld dat de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit bepaalde administratieve handelingen moet doen, als in verband met systeembeheer (bijvoorbeeld in het kader van congestiebeheer) een dienst wordt ingekocht bij een marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert. Deze diensten worden niet alleen ingekocht door de transmissiesysteembeheerder, maar ook door distributiesysteembeheerders. In de aanhef van het vierde lid is alleen de transmissiesysteembeheerder genoemd als inkoopende partij. Met dit onderdeel wordt dit aangepast naar transmissie- of distributiesysteembeheerder.



Onderdeel E

Met dit voorstel wordt een fout in het lidwoordgebruik in artikel 3.90 gerepareerd.

Onderdeel F

In artikel 3.115, tweede lid, mist het woordje 'en' wat met dit voorstel wordt hersteld.

Onderdeel G

Artikel 3.126, onderdeel b, bevat een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de informatie-uitwisseling tussen distributiesysteembeheerders en leveranciers in verband met het zogenoemde leveranciersmodel. Bij aangesloten met een kleine aansluiting loopt de totstandkoming, wijziging en opzegging van aansluit- en transportovereenkomsten alsmede de facturering en inning van de verschuldigde nettarieven via de leverancier. Artikel 3.126, onderdeel b, hoort te verwijzen naar de artikelen 2.27 en 2.28 van de Energiewet, waarin het leveranciersmodel is uitgewerkt. In dit artikel miste een verwijzing naar artikel 2.27.

Onderdeel H

In artikel 5.21 kan de onjuiste verwijzing naar artikel 3.198 vervallen. In de Energiewet is geen artikel 3.198 opgenomen.

Onderdeel I

In artikel 6.1, eerste lid, wordt voorgesteld de interpunctie aan het slot van onderdelen i en j te corrigeren. Deze strookt niet goed met de huidige opsomming. Daarnaast is de naam van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening foutief weergegeven als Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het voorstel herstelt beide taalkundige fouten.

Onderdeel J

Dit onderdeel betreft een reparatie van het hoofdlettergebruik in de schrijfwijze van de Raad voor Energie.

Artikel III (Klimaatwet)

Onderdelen A, tweede lid, D en E

Deze wijzigingen betreffen het in de Klimaatwet voorzien van een wettelijke basis van de WKR. In een nieuw artikel 8 wordt bij de taakomschrijving van de WKR aangesloten bij die van het tijdelijke college in het Instellingsbesluit. De WKR heeft op grond van het derde lid van dat artikel tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het te voeren klimaatbeleid. Daarnaast brengt de WKR ten minste een advies uit ter voorbereiding van het klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet.

Onderdelen B en C, tweede lid

Deze wijzigingen betreft het schrappen van de tweejaarlijkse voortgangsrapportage. Omdat ieder jaar met de KEV en de klimaatnota wordt gerapporteerd over de uitvoering van het klimaatbeleid en aanvullende maatregelen kunnen worden voorgesteld, is aan deze rapportageverplichting geen behoefte meer.

Onderdeel C, eerste lid

Deze wijziging betreft het vervroegen van het tijdstip waarop jaarlijks de KEV en de klimaatnota aan de beide kamers van de Staten-Generaal moeten worden verzonden. In plaats van op de vierde donderdag van oktober wordt dit nu voorgeschreven op de derde dinsdag van september opdat beter wordt aangesloten op de begrotingscyclus.

Artikel IV (Mijnbouwwet)

Onderdelen A, eerste lid, J, Q, S en U

De aanduidingen van de bevoegde minister en het bijbehorende ministerie worden met deze onderdelen in verschillende artikelen aangepast. Onder andere worden artikelen geactualiseerd naar

de bevoegdheidsverdeling die sinds 2 juli 2024 geldt. Sindsdien is de Minister van Klimaat en Groene Groei het bevoegd gezag voor de Mijnbouwwet. Van de gelegenheid is daarnaast gebruik gemaakt inconsistente of incorrect geformuleerde aanduidingen te herstellen.

Onderdeel A, tweede en derde lid

Met deze leden van onderdeel A worden nog twee wijzigingen van de begripsbepalingen van de Mijnbouwwet voorgesteld. Het begrip beheerder is thans zo gedefinieerd dat dit is beperkt tot pijpleidingen of kabels. Daardoor kan het begrip beheerder niet worden gebruikt om een persoon in relatie tot andere werken aan te duiden. Dit is wel wenselijk gebleken om voor alle typen werken een verantwoordelijke persoon aan te kunnen wijzen, bijvoorbeeld als er geen vergunninghouder is. Daarom wordt met dit onderdeel de reikwijdte verruimd. In de mijnbouwregelgeving zal telkens als het om de beheerder gaat daarbij worden aangegeven om welk type werk het gaat dat wordt beheerd. Er wordt daarnaast voorgesteld om een begripsbepaling toe te voegen voor Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: de CCS-richtlijn), zodat in de mijnbouwregelgeving kortheidshalve naar deze richtlijn kan worden verwezen door middel van het begrip CCS-richtlijn. CCS staat voor *carbon capture and storage* en wordt in de praktijk voor dit type mijnbouw gebruikt. In artikel 29a van het Mijnbouwbesluit staat thans een begripsbepaling voor deze richtlijn, maar dan met de verkorte aanduiding 'richtlijn nr. 2009/31/EG'. In de correcte weergave van een richtlijn hoort de vermelding van 'nr.' echter niet thuis. Aangezien dit wetsvoorstel ook een aanpassing van de Mijnbouwwet bevat waarbij wordt verwezen naar deze richtlijn (zie de toelichting bij Onderdeel I) wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt de begripsbepaling naar de wet te verplaatsen en die tevens aan te passen. Het begrip 'CCS-richtlijn' is illustratief voor welke richtlijn het betreft en sluit aan bij de praktijk. Daarom wordt deze verkorte aanduiding voorgesteld als begrip. Vanwege deze wijziging zal het Mijnbouwbesluit worden aangepast door de begripsbepaling aldaar te laten vervallen.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat het voorstel de termijn van de startvergunning aardwarmte in artikel 24v van de Mijnbouwwet te verlengen met de duur van de beslistermijn en de termijn van inwerkingtreding, indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op een aanvraag om wijziging van de startvergunning. Zie paragraaf 2.2.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting voor nadere uitleg.

Onderdeel C

Het voorgestelde artikel 24w, tweede lid, van de Mijnbouwwet verwijst met betrekking tot doorboringen voor opsporing en winning van aardwarmte expliciet naar gebieden die door de provinciale omgevingsverordening beschermd worden voor drinkwaterwinning, ongeacht de benaming die de provincies daaraan geven, én waarbij tevens in de provinciale omgevingsverordening is bepaald dat doorboring van dit gebied verboden is. Het is niet nodig dat in de omgevingsverordening specifiek wordt verwezen naar doorboring voor het opsporen of winnen van aardwarmte. Het voorschrift wordt ook verbonden indien sprake is van een algemeen verbod op doorboring voor dit gebied. De provincies hanteren verschillende benamingen voor deze gebieden, zoals waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingszones, gebieden met verbod op fysische bodemaantasting, verbodszones diepe boring, intrekgebieden, boringvrije zones, grondwaterbeschermingszones met stedelijke functie, koude-warmte-opslagvrije zones, kwetsbare drinkwaterreservingsgebieden, (minder) kwetsbare drinkwaterreserveringsgebieden, beschermingszones oppervlaktewaterwinning, 100-jaarsaandachtsgebieden, (matig) kwetsbare strategische grondwatervoorraden, beschermingsgebieden voor grondwater of gebieden voor aanvullende strategische voorraden. Dit betekent dat indien de in de aanvraag aangegeven aardlagen zich geheel of gedeeltelijk bevinden onder een gebied dat in de omgevingsverordening is opgenomen als beschermd gebied voor drinkwaterwinning, en daarbij tevens is bepaald dat doorboring daarvan verboden is, dit verbod op doorboring ook als voorschrift wordt opgenomen in de startvergunning aardwarmte. Het voorgestelde artikellid verwijst specifiek naar de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6 van de Omgevingswet en de taken van provincies zoals beschreven in artikel 2.18, eerste lid, onderdeel c, van de Omgevingswet. Dit zorgt voor een duidelijke koppeling tussen de Mijnbouwwet, de provinciale omgevingsverordening en de provinciale taak voor de bescherming van bronnen voor drinkwaterwinning. Met de wijziging blijft, indien provincies de beschermde gebieden verticaal begrenzen, een schuine boring voor opsporing of winnen van aardwarmte onder deze gebieden met strenge voorwaarden en monitoring mogelijk. Alle vergunningaanvragen, dus ook een vergunningaanvraag voor schuin boren, worden getoetst op mogelijke risico's voor de grondwaterkwaliteit.

Onderdelen D en E

Deze onderdelen regelen wanneer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de besluitvorming omtrent de wijziging van de startvergunning aardwarmte en van de vervolggvergunning aardwarmte, en welke procedurele regels in dat geval van toepassing zijn. Zie paragraaf 2.2.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting voor nadere uitleg. De regels sluiten aan bij de reeds bestaande regels die gelden voor de besluitvorming omtrent een nieuwe startvergunning en een nieuwe vervolggvergunning waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt. In artikel 29r van het Mijnbouwbesluit is op grond van artikel 24ag, tweede lid, van de Mijnbouwwet nader uitgewerkt wanneer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op de aanvraag om een nieuwe vervolggvergunning. Met het oog op een consistente systematiek voor de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, wordt een delegatiegrondslag in de artikelen 24ab en 24ao voorgesteld om artikel 29r van het Mijnbouwbesluit ook van toepassing te kunnen maken op de wijziging van de startvergunning en vervolggvergunning. Hiertoe zal het Mijnbouwbesluit worden gewijzigd.

Daarnaast wordt met deze onderdelen voorgesteld om in een leemte van de Wet van de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) met betrekking tot de beoordeling van aanvragen om wijziging van de startvergunning en vervolggvergunning te voorzien met betrekking. Onbedoeld is niet in de artikelen 24ab en 24ao vastgelegd waarop die aanvragen worden of kunnen worden afgewezen. Door middel van de voorgestelde wijziging wordt geregeld dat dezelfde afwijzingsgronden op die aanvragen van toepassing zijn als op nieuwe aanvragen voor de startvergunning respectievelijk de vervolggvergunning.

Onderdeel F

Dit onderdeel wijzigt de verwijzing in artikel 31a van de Mijnbouwwet naar artikel 13 van die wet. Dat artikel bevat regels voor het verbinden van voorschriften en beperkingen aan vergunningen. Bij de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) is artikel 13 van de Mijnbouwwet geheel vervangen en bevat sindsdien nog slechts één lid. Daarvoor was het tweede lid van artikel 13 in samenhang met artikel 31a de grondslag voor het verbinden van voorschriften en beperkingen aan opsporingsvergunningen voor CO₂-opslagcomplexen. Abusievelijk is bij de wijziging de verwijzing in artikel 31a, derde lid, van de Mijnbouwwet niet aangepast en wordt daarin nog steeds naar het niet meer bestaande tweede lid van artikel 13 verwezen. De grondslag voor voorschriften en beperkingen had echter moeten blijven bestaan. De bedoeling van de wijziging van artikel 13 was namelijk juist een uitbreiding van de mogelijkheden om voorschriften en beperkingen te verbinden, zoals in de memorie van toelichting bij onderdeel D staat geschreven (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 348, nr. 3), en niet een inperking daarvan door dit niet meer mogelijk te maken voor opsporingsvergunningen voor CO₂-opslagcomplexen. Met dit wetsvoorstel wordt dit hersteld door in artikel 31a de vermelding van het tweede lid te laten vervallen, zodat algemeen naar artikel 13 wordt verwezen.

Onderdelen G en H

In de artikelen 31b en 31d staat dat de maximum toelaatbare snelheid bij injectie van CO₂ onderdeel van de aanvraag voor een vergunning voor het permanent opslaan van CO₂ en van de vergunning zelf moet zijn. Die eisen zijn een implementatie van de CCS-richtlijn. In de CCS-richtlijn staat het begrip injectiesnelheid als vertaling van 'injection rate'. Hiermee wordt bedoeld hoeveel volume of massa CO₂ per tijdeenheid in het reservoir wordt geïnjecteerd. In de CCS-praktijk wordt doorgaans hiervoor het begrip debiet gebruikt, uitgedrukt in kilogram per seconde. Het begrip snelheid kan tot verwarring leiden met betrekking tot de eenheid waarin dit moet worden uitgedrukt. Om uiteenlopende interpretaties te voorkomen van de informatie die de aanvraag en de vergunning moet bevatten en daarmee aan te sluiten bij de praktijk is het voorstel om het begrip snelheid te veranderen in debiet. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een taalkundige fout in de artikelen 31d, 31j en 31l te herstellen.

Onderdeel I

In artikel 32 staat het begrip exploitant waarmee het begrip exploitant uit de CCS-richtlijn wordt bedoeld. In artikel 3, tiende lid, van die richtlijn is dat begrip uitgelegd als een particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de opslaglocatie exploiteert en beheert of aan wie op grond van de nationale wetgeving beslissende economische macht over het technische functioneren van de opslaglocatie is gedelegeerd. Het begrip exploitant is in de Mijnbouwwet echter gedefinieerd als de vergunninghouder voor het opsporen of winnen van koolwaterstoffen. Door die begripsbepaling wordt in artikel 32 met het begrip exploitant dus niet de juiste persoon aangewezen. Daarom wordt

voorgesteld dit te herstellen door te verwijzen naar de CCS-richtlijn.

Onderdeel K

De toepasbaarheid van artikel 44c, vierde lid, is thans onbedoeld beperkt tot vergunningen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen, doordat daar het begrip exploitant is opgenomen. Zoals in de toelichting op onderdeel H uitgelegd, is de term exploitant in de Mijnbouwwet beperkt tot de vergunninghouder voor het opsporen of winnen van koolwaterstoffen. Het was niet de bedoeling de reikwijdte van deze bepaling te beperken tot de situatie dat een vergunninghouder voor koolwaterstoffen de verantwoordelijkheid over het resterende gedeelte van het werk zou krijgen. Denkbaar is dat een vergunninghouder voor de opslag van CO₂ het resterende gedeelte van het mijnbouwwerk voor de opslag van CO₂ gaat hergebruiken. Ook is het mogelijk dat een resterend deel van het werk voor een ander doel dan mijnbouw gebruikt gaat worden, waardoor de verantwoordelijke persoon geen vergunninghouder in de zin van de Mijnbouwwet is. Derhalve wordt met deze wijziging de bepaling zo aangepast, dat deze toepasbaar is op alle situaties van overgaan van het resterende deel op een ander, zoals beoogd was met de Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92). Daarvoor wordt het begrip beheerder gebruikt, aangezien dat begrip breed toepasbaar is en niet beperkt tot mijnbouwvergunninghouders.

Onderdeel L

Met dit onderdeel wordt geregeld wie de verplichtingen uit de artikelen 44 tot en met 44c omtrent de verwijdering van mijnbouwwerken heeft, indien de mijnbouwvergunning haar geldigheid heeft verloren. Dat is de laatste vergunninghouder. In het geval het een vergunning voor de opsporing of winning van delfstoffen of een opslagvergunning betreft, en twee of meer personen de vergunning hielden, dan is het de persoon die als laatst is aangewezen voor de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden op grond van artikel 22, vijfde lid, van de Mijnbouwwet.

Onderdelen M, N en O

Deze onderdelen betreffen wijzigingen van de artikelen 45n, 45o en 45p die regels voor kennisgevingen voor boorgatactiviteiten en gecombineerde activiteiten bevatten. Deze regels zijn een implementatie van Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG. In die artikelen is thans niet duidelijk dat niet met boorgatactiviteiten mag worden gestart, als Staatstoezicht op de Mijnen bezwaar heeft tegen de ingediende kennisgeving voor een dergelijke activiteit. De regels over boorgatactiviteiten zijn momenteel verspreid over artikel 45n en 45p wat die onduidelijkheid onder andere creëert. Het voorstel is om alle regels over boorgatactiviteiten expliciet in artikel 45n op te nemen, aangezien da artikel over de kennisgeving voor boorgatactiviteiten gaat. In artikel 45p staan dan alleen regels over gecombineerde activiteiten. Van de gelegenheid wordt ook gebruik gemaakt om wat wetgevingstechnische gebreken in de artikelen over kennisgevingen te herstellen.

Onderdeel P

Dit onderdeel bevat het herstel van een omissie in artikel 82 op grond waarvan taken worden en kunnen worden toebedeeld aan een vennootschap voor mijnbouwaangelegenheden. In de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) is in het tweede lid de grondslag voor het aanwijzen van een vennootschap voor de deelneming in de opsporing en winning van aardwarmte opgenomen. Per abuis is daarbij nagelaten in het derde en vierde lid een verwijzing naar het tweede lid op te nemen.

Onderdeel R

In artikel 133 van de Mijnbouwwet staat per ongeluk een zoekgebied aardwarmte in plaats van een toewijzing zoekgebied aardwarmte, zoals de terminologie eigenlijk luidt. Dat wordt met dit artikel hersteld.

Onderdeel T

De laatste twee volzinnen van artikel 142, eerste lid, van de Mijnbouwwet bleken hetzelfde te zijn. Met dit onderdeel wordt voorgesteld dat te repareren door de laatste volzin te schrappen.

Onderdeel V

Het is gebleken dat de kopjes van de kolommen met de geografische coördinaten in de kolom in de bijlage verkeerd om stonden, waardoor abusievelijk boven de breedtegraden in de tweede kolom van de tabel X-geografisch stond en boven de lengtegraden in de derde kolom stond Y-geografisch. Die aanduidingen zijn aangepast waarmee de fout wordt hersteld en tevens duidelijkere terminologie wordt gehanteerd. Met de voorgestelde wijziging wordt namelijk ook uitgedrukt dat de coördinaten zich ten oosten van de Meridiaan van Greenwich bevinden en ten noorden van de evenaar.

Artikel V (Omgevingswet)

Onderdelen A, C, D en E

Deze onderdelen bevatten de omzetting van de mogelijkheid voor een gedoogplicht die bij beschikking wordt opgelegd voor bepaalde activiteiten in de ontwerpfase, thans geregeld in artikel 10.20 van de Omgevingswet, naar een gedoogplicht van rechtswege in het middels dit voorstel toe te voegen artikel 10.10j aan de Omgevingswet. In de formulering van artikel 10.10j is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering van de gedoogplichten van rechtswege in artikelen 10.10c tot en met 10.10g van de Omgevingswet. Artikel 10.10j, eerste lid, moet zo begrepen worden dat activiteiten voor het maken van een ontwerp voor de vervanging van een werk daar ook onder vallen. Afhankelijk van de situatie valt vervanging onder 'aanleg', 'wijziging' of onder een combinatie van 'opruiming' en 'aanleg'. Voor de omschrijving van het type activiteiten dat een rechthebbende gedooft, is aangesloten bij artikel 10.10h van de Omgevingswet.

Dit voorstel laat artikel 10.20 van de Omgevingswet vervallen. Ook verwijzingen naar dit artikel elders in de Omgevingswet komen te vervallen. Artikel 15.14, tweede lid, van de Omgevingswet bevat thans een uitzondering op de volledige schadeloosstelling voor een gedoogplichtbeschikking voor het maken van een ontwerp. Artikel 16.33, derde lid, bevat thans een uitzondering op de toepassing van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van gedoogplichtbeschikkingen voor het maken van een ontwerp. Omdat met dit voorstel de gedoogplicht voor het maken van een ontwerp niet langer bij beschikking wordt opgelegd, zijn deze uitzonderingen niet langer van toepassing en kunnen vervallen.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat een correctie als gevolg van een onvolledige aanpassing van het wetsvoorstel voor de Energiewet (*Kamerstukken II 2023/24, 36 378, nr. 2*) aan de Omgevingswet. Artikel 10.14 van de Omgevingswet, dat handelt over gedoogplichten voor het tot stand brengen of opruimen van werken, is met de Verzamelwet Omgevingswet 2023 (Stb. 2023, 376) anders komen te luiden, waarbij het gasproductienet als werk is geschrapt. In artikel 7.6, onderdeel B, van het wetsvoorstel voor de Energiewet is deze aanpassing per abuis niet goed doorgevoerd.

Artikel VII (Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw)

Door een wijziging van de Wet milieubeheer in drie verschillende wetten is abusievelijk de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als verantwoordelijke minister aangewezen voor het systeem van kostenverevening ter reductie van CO₂-emissies in de glastuinbouw, in plaats van de verantwoordelijke minister voor het klimaatbeleid. Met artikel VII wordt daarom voorgesteld dit te herstellen.

De Wet milieubeheer bevat in titel 15.13 bepalingen over een systeem van kostenverevening ter beperking van CO₂-emissies in de glastuinbouwsector. Als een vastgesteld plafond van CO₂-emissies wordt overschreden, zijn daaraan financiële gevolgen verbonden. Dit plafond wordt jaarlijks vastgesteld door de minister die verantwoordelijk is voor het klimaatbeleid. In het kabinet Schoof is de portefeuille van de Minister van Economische Zaken en Klimaat voor wat betreft het klimaatbeleid overgegaan op de Minister van Klimaat en Groene Groei. Deze minister is derhalve verantwoordelijk voor het systeem van kostenverevening.

Titel 15.13 van de Wet milieubeheer, waar de artikelen 15.51b en 15.52 in zijn opgenomen, is op 1 januari 2025 vervallen. Deze artikelen blijven echter voor de uitvoering van een heffing en eventuele daaruit voortkomende geschillen (na het vervallen van titel 15.13) van belang. Het is daarom van belang dat de Minister van Klimaat en Groene Groei – en met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2025 – als verantwoordelijke minister wordt aangewezen. Hierin kan in de periode voor 2 juli 2024 de oude aanduiding van de Minister van Economische Zaken en Klimaat worden gelezen, aangezien die minister de voorganger van de Minister van Klimaat en Groene Groei was met betrekking tot het klimaatbeleid.



In de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw wordt de intrekking en blijvende werking van dit deel van de Wet milieubeheer geregeld. Daarom wordt voorgesteld artikel X van de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw te wijzigen.

Artikel VIII (Wet milieubeheer)

Onderdelen A en E

De Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) heeft contra-informatie nodig om haar handhavingstaak te kunnen uitvoeren. Het voorgestelde artikel 16.1a bepaalt dat de rijksbelastingdienst (belastingdienst en douane¹¹), een transmissie- of distributiesysteembeheerders voor gas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, en een beheerder van een gesloten systeem als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet, de bij ministeriële regeling te benoemen gegevens op verzoek verstrekt aan het bestuur van de NEa, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de NEa. Het gaat daarbij om onder andere het door exploitanten van broeikasgasinstallaties gerapporteerde verbruik van gas.

In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat daarnaast contra-informatie opgevraagd kan worden over garanties van oorsprong bij de Minister van Klimaat en Groene Groei of degene aan wie mandaat is verleend op grond van artikel 2.58, vijfde lid, van de Energiewet. Op dit moment is dit mandaat verleend aan Verticer B.V..

Een soortgelijke bepaling is reeds opgenomen in artikel 9.7.1.4 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, (PbEU 2018, L328) (hierna: Richtlijn hernieuwbare energie) en artikel 16.39y ter uitvoering het emissiehandelssysteem voor brandstofleveranciers. Het voorgestelde artikel 16.1a van de Wet milieubeheer bevat ook de verplichting die is opgenomen in artikel 16.39y van de Wet milieubeheer. Laatstgenoemd artikel kan daarom komen te vervallen.

Onderdeel B

In artikel 16.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer staat thans nog een verwijzing naar de mijnbouw-milieuvergunning uit artikel 40 van de Mijnbouwwet die inmiddels is vervallen, en is vervangen door de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. Dat artikel biedt de grondslag voor de NEa om voor een dergelijke vergunning en een omgevingsvergunning het monitoringsplan aan het daarvoor bevoegde bestuursorgaan te sturen. Omdat de mijnbouw-milieuvergunning nu dus ook een omgevingsvergunning is, volstaat daarvoor een verwijzing naar het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Onderdelen C en D

Op grond van artikel 16.34c, derde lid, van de Wet milieubeheer is de correctiemogelijkheid van een besluit houdende kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten beperkt tot een termijn van acht jaar, als de aanpassing tot intrekking of neerwaartse bijstelling van de toewijzing zou leiden. In het verlengde daarvan bepaalt artikel 16.35c, vierde lid, van de Wet milieubeheer dat de reeds gestorte emissierechten alleen binnen dezelfde termijn van acht jaar teruggevorderd kunnen worden. Met de komst van Gedelegeerde verordening (EU) 2024/873 van de Commissie van 30 januari 2024 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 wat betreft een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten (PbEU 2024), is het op grond van artikel 14, negende lid, niet meer mogelijk om een correctiemogelijkheid en terugvordering in tijd te beperken. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat het teveel aan exploitanten toegewezen emissierechten te allen tijde naar behoren worden teruggegeven. Met de voorgestelde wijziging worden de artikelen 16.34c en 16.35c van de Wet milieubeheer aangepast om aan de verordening te voldoen waardoor de correctiemogelijkheid en terugvordering niet meer in tijd zijn beperkt.

Onderdeel F

Voorgesteld wordt artikel 16.39ag van de Wet milieubeheer te wijzigen in verband met een uitvoeringshandeling die de Europese Commissie zal opstellen op grond van artikel 30 septies, vijfde lid, van richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU, L 275). Reden hiervoor is dat energieleveranciers kosten in rekening brengen bij alle klanten. Bedrijven die vinden dat zij onterecht

¹¹ Artikel 2 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003



kosten doorberekend hebben gekregen, omdat ze niet onder het toepassingsbereik vallen van het emissiehandelssysteem voor de CO₂-emissies van de gebouwde omgeving, transport en overige sectoren (ETS2), hebben recht op teruggave van deze kosten. Met de voorgestelde wijziging wordt een grondslag opgenomen om de zogenaamde 'teruggaveregeling' bij ministeriele regeling uit te kunnen werken.

Onderdeel H

Artikel 20.3 van de Wet milieubeheer betreft een uitzondering voor het moment van inwerkingtreding van bepaalde besluiten. Besluiten voor aardwarmte waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, zouden pas in werking moeten treden op het moment dat de beroepstermijn is verstreken. Dit was het geval voor die aardwarmtebesluiten voordat de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) in werking trad, maar is per abuis niet geregeld bij die wetwijziging voor het nieuwe vergunningsstelsel. Dat wordt met dit onderdeel hersteld.

Artikel IX (Wet op de economische delicten)

Voorgesteld wordt om overtredingen van de gedoogplicht van het bij deze wet voorgestelde artikel 10.10j strafbaar te stellen op grond van de Wet op de economische delicten. Die gedoogplicht vervangt de huidige gedoogplicht voor bepaalde activiteiten in de ontwerpfase, bedoeld in artikel 10.20 van de Omgevingswet. Het overtreden van de huidige gedoogplicht is thans ook strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Omdat artikel 10.20 met dit voorstel vervalt, laat dit voorstel de verwijzing naar dit artikel in de Wet op de economische delicten vervallen.

Artikel X (Wet verbod op kolen bij de elektriciteitsproductie)

Op 28 juni 2024 is de Wet van 14 juni 2024, houdende wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en de Wet van 7 juli 2021 tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie (vroegtijdige intrekking productiebeperking, wijziging delegatiegrondslag kolenfonds en drie verbeteringen uitvoering productiebeperking) in werking getreden. Deze wet voorzag onder meer in de vroegtijdige intrekking van de productiebeperking kolencentrales. Abusievelijk is het zevende lid van artikel 3 van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie niet komen te vervallen. Deze omissie wordt met de voorgestelde wijziging hersteld.

Artikel XI (Wet windenergie op zee)

Onderdelen A, B en C

Voorgesteld wordt om de attributie van bevoegdheden tot vaststelling, intrekking en wijziging van de kavelbesluiten in de artikelen 3, eerste lid, 9, eerste lid, en 11 van de Wet windenergie op zee aan te passen in overeenstemming met de actuele verdeling van de portefeuilles van de ministers.

Onderdeel D

Voorgesteld wordt om in artikel 14, eerste lid, onderdeel d, het begrip 'periode' te vervangen door 'periodes' om te verduidelijken dat de start van de bouw en de start van de exploitatie verschillende periodes betreft.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,