

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/SH/RvdB/bs/ATR3562/2024-U122

Uw referentie

Datum

8 november 2024

Onderwerp

Verzamelwet KGG

Geachte mevrouw Hermans,

Op 8 oktober 2024 is het voorstel *Herstel van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (Verzamelwet KGG ...)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De adviestermijn van ATR verloopt op 8 november 2024.

Context en inhoud van het voorstel

Deze verzamelwet voert verduidelijkende en technische wijzigingen door in diverse wetten. Verder bevat de verzamelwet inhoudelijke wijzigingen die gevolgen hebben voor de regeldruk. Zo wijzigt het wetsvoorstel de Omgevingswet. Het wetsvoorstel verandert de rechtspositie van partijen die grond in gebruik hebben (rechthebbenden) wanneer initiatiefnemers van projecten, op bijvoorbeeld het gebied van infrastructuur en energie, (voor)onderzoek willen doen naar de haalbaarheid van een project op hun grond. Nu geldt dat grondeigenaren een gedoogplicht *bij beschikking* hebben. Dit wordt een gedoogplicht *van rechtswege*. Hierdoor vervallen mogelijkheden voor grondeigenaren om in bezwaar en beroep te gaan tegen de initiatiefnemer van het project, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of een netbeheerder. Grondeigenaren kunnen de rechtmatigheid van dit besluit laten toetsen bij de civiele rechter. Door de inzet van deze gedoogplicht van rechtswege vindt inmenging in het eigendomsrecht plaats. De toelichting meldt dat de inmenging door deze wijziging proportioneel is omdat deze tijdelijk is en in het algemeen belang is.

Een andere inhoudelijke wijziging betreft de wijziging van de Wet milieubeheer. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) krijgt de bevoegdheid om contra-informatie op te vragen bij onder meer netbeheerders voor gas voor de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de handel

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

in emissierechten. Nadere regels over de informatie die de NEa kan vragen, worden opgenomen in een ministeriële regeling. Dan wordt ook de regeldruk van deze wijziging in kaart gebracht.

Het college richt zich in dit advies alleen op de wijziging van de Omgevingswet, aangezien alleen deze wijziging directe regeldrukgevolgen heeft.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Volgens de Omgevingswet kan de gedoogplicht worden opgelegd bij beschikking. Tegen deze beschikking kunnen rechthebbenden stappen zetten richting de initiatiefnemer, wanneer zij het daar niet mee eens zijn. Dit voorstel regelt dat de gedoogplicht van rechtswege gaat gelden. De inmenging in het eigendomsrecht kan daardoor plaatsvinden zonder dat de rechthebbende daar bestuursrechtelijke stappen tegen kan nemen. Aanleiding voor deze wijziging is dat procedures tijd kosten, waardoor projecten vertraging oplopen. Om deze vertraging te voorkomen schrapt dit voorstel de huidige procedures. Door de wijziging treedt een regeldrukbesparing op. Bij de argumentatie voor de noodzaak van de wijziging verwijst het voorstel naar de noodzaak van de versnelling van energietransitie, om de klimaatdoelen te halen. Het toepassingsbereik van de gedoogplicht van rechtswege is echter breder dan alleen de energietransitie. Een voorbeeld daarvan is dat het ook gaat gelden voor onderzoek naar lokale spoorweginfrastructuur.

1.1 Het college adviseert om het toepassingsbereik van de gedoogplicht van rechtswege nader te onderbouwen.

Volgens de toelichting is de inmenging in het eigendomsrecht proportioneel omdat de inzet van de gedoogplicht tijdelijk is en omdat er sprake is van een algemeen belang. Bovendien zijn de werkzaamheden een kleine beperking van de gebruiksmogelijkheden van het perceel. Om de rechtmatigheid van het handelen te toetsen kan de rechthebbende direct naar de civiele rechter. Een overtreding van de gedoogplicht is een strafbaar feit. Het college heeft over de wenselijkheid hiervan geen oordeel. Het college merkt wel op dat de titel van het voorstel de indruk kan wekken dat de wijziging van de Omgevingswet "van onderschikte aard" is. De vraag is echter of deze typering recht doet aan de wijziging van rechtspositie bij een inmenging in het eigendomsrecht. Het college geeft daarom in overweging om de titel van het voorstel aan te passen.

2. Minder belastende alternatieven

Door de keuze van het kabinet om de gedoogplicht bij beschikking te wijzigen in een gedoogplicht van rechtswege neemt de regeldruk af. Deze regeldrukbesparing is (deels) in kaart gebracht in de toelichting. Over de hoogte van de regeldrukbesparing bestaat echter onzekerheid. De toelichting berekent een regeldrukafname, maar in de praktijk kan een waterbedeffect

ontstaan, doordat een civielrechtelijke procedure in de plaats komt van de bestuursrechtelijke weg van bezwaar en beroep. De civiele rechter toetst de rechtmatigheid van de inzet van de gedoogplicht. Wanneer grondeigenaren vaker naar de civiele rechter stappen, in plaats van de normale procedures die gelden bij een gedoogplicht bij beschikking, dan geeft de berekende regeldrukbesparing mogelijk een vertekend beeld. Bij overtreding is bovendien sprake van een strafrechtelijk feit. Het is belangrijk dat de toelichting aangeeft of de verschuiving optreedt en als dat zo is, een indicatie geeft van de omvang van de verschuiving.

2.1 Het college adviseert om nader toe te lichten of sprake is van een verschuiving van de bestuursrechtelijke naar de civielrechtelijke procedure. En, als dat het geval is, om toe lichten hoe groot de verschuiving is.

Het college merkt op dat rechthebbenden de gevolgen van een civielrechtelijke procedure, hoewel deze volgens het *Handboek meting regeldrukkosten* formeel gezien geen regeldrukgevolgen zijn, naar verwachting als meer belastend zullen ervaren dan een bestuursrechtelijke procedure.¹ Het college geeft in overweging om in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan de mogelijke toename van de ervaren regeldruk.

3. Werkbaarheid

Voordat de initiatiefnemer de gedoogplichtprocedure inzet, moet al contact zijn geweest met de rechthebbende in kwestie. In deze gesprekken is aandacht voor het te doorlopen proces en de rechtspositie die de rechthebbende heeft. Om die reden is een termijn van bekendmaking van twee werkdagen voor het uitvoeren van de voorgenomen activiteit, die van rechtswege moet worden gedoogd, werkbaar. De gedoogplichtprocedure van rechtswege is bovendien niet nieuw. Deze bestaat al binnen de Omgevingswet, het toepassingsbereik is alleen vergroot. De wijziging is daarmee naar verwachting werkbaar.

Wel merkt het college op dat een civielrechtelijke procedure door rechthebbenden als minder werkbaar zal worden ervaren dan een bestuursrechtelijke procedure. Bij de beschrijving van de toename van de ervaren regeldruk (zie toetsvraag 2) is het van belang om ook het aspect van de werkbaarheid mee te nemen.

4. Gevolgen regeldruk

De aanpassing van de Omgevingswet leidt tot een regeldrukbesparing. De toelichting geeft aan welke stappen niet meer nodig zijn door het vervallen van de procedurele vereisten voor een gedoogplichtbeschikking. Voor het berekenen van de besparing is met verschillende initiatiefnemers gesproken. Op basis van ervaringscijfers blijkt dat netbeheerders gedurende de periode 2014-2023 gemiddeld zo'n 8 tot 10 keer per jaar gebruik maakte van de gedoogplicht. De toelichting meldt dat dit aantal de komende jaren waarschijnlijk zal toenemen, omdat de energie-infrastructuur fors wordt uitgebreid. Uitgaande van een verviervoudiging van de energie-infrastructuur, is het aannemelijk dat de inzet van de gedoogplicht toeneemt tot 40 à 50 keer

¹ Lasten die uit procesrecht voortvloeien zijn formeel gezien geen regeldruk. Verder vallen de verplichtingen in wet- en regelgeving op het gebied van strafrecht buiten de definitie van regeldruk. Kosten die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden, worden niet meegenomen bij de berekening van de regeldruk. Zie <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/publicaties/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten>, Bijlagen blz. 9. Het handboek is vastgesteld door het kabinet en bevat de spelregels waaraan het kabinet zich bij het berekenen van de regeldrukkosten moet houden.

per jaar. De regeldrukbesparing bij deze groep initiatiefnemers is geraamd op maximaal 945.000 euro.

De regeldrukparagraaf is niet volledig. Zo is alleen de regeldrukbesparing berekend voor systeembeheerders, niet voor andere initiatiefnemers zoals drinkwaterbedrijven en rechtshabbers. Dit moet dus nog gebeuren. Bovendien is het wenselijk om deze afname te relateren aan het mogelijke waterbedeffect dat ontstaat. Alleen dan is het mogelijk om beide effecten in verhouding tot elkaar te beoordelen.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf aan te vullen voor andere initiatiefnemers en rechtshabbers, conform Rijksbrede systematiek. Het college adviseert daarbij rekening te houden met de mogelijke verschuiving van de bestuursrechtelijke naar de civielrechtelijke procedure.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college verzoekt u om een aangepaste versie van het voorstel aan ATR toe te sturen, opdat het college kan beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris