

Vergaderjaar 1997–1998

25 804

Wijziging van de Ontgrondingenwet (verbreding heffingsdoeleinden)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 januari 1998

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel van wet. Reeds bij de vaststelling van het structuurschema Oppervlaktedelfstoffen is afgesproken om de bestemming van de provinciale heffing met name te verruimen naar compensatiemogelijkheden voor de getroffen regio. En reeds bij de behandeling van genoemd structuurschema hebben de leden van de PvdA-fractie laten weten juist voor dit doel de bestemmingsheffing te willen uitbreiden. De voorgestelde heffing kan de pijn voor betrokken gemeenten, die nu eenmaal vaak gepaard gaat met ontgrondingen, enigszins verzachten, door vergoeding van kleinschalige maatregelen. Deze leden kunnen zich in beginsel vinden in de voorgestelde beperking tot ten hoogste f 0,25 per kubieke meter vaste stoffen. De compensatie kan immers ook opgelegd worden middels de vergunning, met name waar het gaat om nabestemming, natuurcompensatie, enzovoorts.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het voorstel tot verruiming van de bestemmingsmogelijkheden van de provinciale heffing ingevolge de Ontgrondingenwet.

Zij vragen zich af of de regering heeft overwogen klei vrij te stellen voor de heffing. Is het juist dat klei uitsluitend nog gewonnen wordt in het kader van natuurbouwprojecten? Is een heffing dan wel zinvol?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat uitgaven i.v.m. natuurcompensatie en schadevergoeding worden gefinancierd uit de provinciale heffing zoals die is geregeld in artikel 21f van de Ontgron-

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA), Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), vacature CD, Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Te Veldhuis (VVD).

dingenwet. Naar aanleiding van de memorie van toelichting stellen deze leden de volgende vragen.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven ten volle de gedachte dat een regio die vaak jaren lang getroffen wordt door een ingrijpende ontgronding daarvoor iets terug moet krijgen. Zij juichen de in het wetsvoorstel voorgenomen maatregelen van harte toe. Zij vragen de regering wél, nader aan te geven waarom een dergelijke compensatie eerst nu wettelijk wordt geregeld. Het ontgrondingenbeleid – in 1995 in het structuurschema Oppervlaktedelfstoffen vastgelegd – gaat er immers vanuit, dat de locatiekeuze van ontgrondingen mede gericht dient te zijn op mogelijkheden voor een goede nabestemming en constateert, dat veel plassen, ontstaan door ontgrondingen, na verloop van tijd van grote betekenis zijn geworden voor natuur en/of voor recreatie. Het ontgrondingenbeleid richt zich daarmee nadrukkelijk op het voorkómen van ingrijpende schade voor de omgeving. Hoe is het gesteld met de uitvoering van dat beleid? Komt dit wetsvoorstel voort uit een onvoldoende uitvoering van bovengenoemd ontgrondingenbeleid?

De leden van de RPF-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij begrijpen dat het wetsvoorstel ertoe strekt om kosten van schadevergoeding en kosten in verband met het bieden van compensatie aan regio's te verstrekken, die door ingrijpende ontgrondingen ten behoeve van grondstofwinning voor bovenregionale doeleinden zwaar zijn getroffen. Deze compensatie zou moeten worden bekostigd uit een verbreding van de opbrengst van de heffing. De leden van deze fractie hebben sympathie voor deze verbreding, maar stellen ter oriëntatie enkele vragen.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeverre de verbreding van de heffing vergelijkbaar is met de verbreding van heffingsdoeleinden, zoals ook bij de Wijziging van de Grondwaterwet werd voorgesteld. Wordt aangesloten bij het heffingstelsel van de Grondwaterwet? Zo ja, op welke manier? Is ook hier sprake van het principe van de «vervuiler betaalt»? Deze leden vragen of het Interprovinciaal Overleg (IPO) een reactie heeft gegeven op het wetsvoorstel. Zo ja, hoe luidde deze reactie? Tevens informeren zij wat verstaan dient te worden onder ontgrondingen ten behoeve van «bovenregionale» doeleinden.

Kosten van handhaving

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de kosten van handhaving, ingevolge het kabinetsstandpunt over het rapport «Maat houden», niet kunnen worden doorberekend. Deze kosten dienen uit de algemene middelen gefinancierd te worden. Op zichzelf kunnen zij met deze redenering instemmen, zij het dat zij twijfels hebben bij de gevolgen ervan. Ontgrondingen worden terecht aan strenge vergunningvoorschriften gebonden maar gegeven de aard van de activiteit is handhaving van die voorschriften buitengewoon belangrijk. Deze leden willen vernemen in hoeverre de nieuwe regeling consequenties kan hebben voor de handhavingspraktijk.

De leden van de VVD-fractie stemmen in met het besluit van de regering af te zien van een voorstel dat het de provincies mogelijk zou maken de kosten van handhaving te dekken uit een verhoging van de heffing.

Kosten van compensatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de vergoeding van de kosten voor bestemming planning, voorbereiding, aanwijzing streekplan enz. voor het provinciale apparaat reeds was voorzien in de Ontgrondingenwet. Artikel 21f lid 1a bepaalt dat deze kosten voor ten hoogste 50%

mogen worden gedekt uit de bestemmingsheffing. Deze leden vragen in hoeverre deze beperking nadelig uitpakt voor die provincies die onevenredig zwaar belast worden door de taakstelling. Kan ten aanzien hiervan al een balans worden opgemaakt?

Voor wat betreft de kosten van compensatie merken de leden van de VVD-fractie op dat aan het verlenen van een ontgrondingsvergunning voorschriften verbonden kunnen worden voor de herinrichting en het beheer van het ontgronde perceel en de aanpassingsinrichting van de omgeving. Is het juist dat hiermee alle kosten kunnen worden gedekt die redelijkerwijs aan her- en aanpassingsinrichting verbonden kunnen worden? Het komt deze leden voor dat daarmee dan kan worden volstaan, temeer daar kennelijk volgens de regering het provinciaal bestuur de ontgronder steeds aanvullend zou moeten uitnodigen zich bij privaatrechtelijke overeenkomst te verplichten tot extra compensatie. De regering wil het bovendien mogelijk maken uit de heffing ook de kosten te dekken van nog extra compensatie aan de regio. Vreest de regering niet dat dit al met al leidt tot het overvragen van compensatie? De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de begrippen regio en compensatie niet zijn gedefinieerd.

De leden van de fractie van D66 zijn, zoals gezegd, verheugd dat een regeling wordt getroffen ter compensatie van «pijn» in de regio. Zij vragen de regering of het gegeven dat in een regio schade ontstaat, mee wordt gewogen bij de bepaling van het afgeven van een ontgrondingsvergunning, m.a.w. of bij de integrale afweging die bij het al dan niet verlenen van zulk een vergunning wordt gemaakt, het niet alleen gaat om het te ontgronden gebied, maar ook om de gehele regio.

De leden van de fractie van D66 vragen of verzilting van bodem, grond- en oppervlaktewater, verandering van de grondwaterspiegel, schade aan bouwwerken, en vermindering van de stabiliteit van waterkeringen ook onder de werking van dit wetsvoorstel vallen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het juist is dat in Gelderland een provinciale verordening van kracht is die ontgronders verplicht de randzone – ruim bemeten – van een door ontgroning ontstane plas na afloop van de werkzaamheden opnieuw in te richten. Acht de regering het wenselijk zulks wettelijk te regelen, dit met het oog op uniformiteit? Zou hierbij, naar de mening van de regering, kunnen worden opgenomen dat voor ingrijpende ontgroningen voor bovenregionale doeleinden de winplaats naast de zone, waar ontgrond wordt, een zone bevat waarin compenserende maatregelen voor de regio gerealiseerd zullen worden? Op die wijze zou compensatie dwingend en tijdig – te weten vooraf – bij de besluitvorming worden betrokken.

De regering stelt dat na invoering van de compensatieheffing, ontgronders minder dan nu het geval is zelf afspraken hoeven te maken. De leden van de fractie van D66 vragen de regering wat het nadeel is van rechtstreekse afspraken tussen ontgronders en bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties. Is in het verleden gebleken dat laatstgenoemde organisaties niet bij machte zijn tegenwicht aan de ontgronders te bieden? De regering stelt verder dat het wetsvoorstel niet de weg van privaatrechtelijke overeenkomsten afsluit. Maar, zo vragen deze leden, is het niet voor de hand liggend te veronderstellen dat minder van dergelijke overeenkomsten tot stand komen doordat ontgronders zich erop zullen beroepen dat zij, door de vergunningvoorschriften en door het betalen van de heffing, zich al voldoende ingespannen hebben voor compensatie? Kan de regering voorbeelden geven van impasses in de besluitvorming over compensatie die zich in het verleden hebben voorgedaan?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het correct is, gezien het feit dat er geen relatie is met de compensatieregeling van het structuurschema Groene Ruimte, de conclusie te trekken dat het mogelijk is dat in voorkomende gevallen gecompenseerd moet worden zowel op grond van het structuurschema Groene Ruimte als op grond van het onderhavige wetsvoorstel, in het eerste geval omdat het gaat om een ontgronding in een gebied dat binnen de werking van het structuurschema valt en in het tweede geval omdat de regio last heeft van de ontgronding. Zo ja, vindt de regering dat dit kan worden gerechtvaardigd?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering aan te geven, hoe naar de verwachting de praktische gang van zaken zal zijn bij een uitkering i.v.m. compensatie, met name als het gaat om de vraag welke factor bepalend is: zal het zo zijn dat het aanwezige geld omvang en aard van de compensatie bepaalt, óf is het de bedoeling dat omvang en aard van de compensatie worden vastgesteld, waarna de financiering geregeld wordt?

Kosten van schadevergoeding

Het wetsvoorstel voorziet ook in de bestemming schadevergoeding. De leden van de PvdA-fractie vragen aan de hand van een aantal casussen aan te geven waarom die niet direct vergoed zouden kunnen worden uit hoofde van de vergunning. Hoewel de regering verwacht dat het in de praktijk om geringe bedragen zal gaan, willen deze leden duidelijkheid over het feit dat in beginsel elke schadevergoeding ten laste komt van de veroorzakende vergunninghouder. Zou hierbij het principe van de omgekeerde bewijslast een rol kunnen spelen?

De regering vermeldt in de memorie van toelichting dat schadevergoedingen niet of nauwelijks worden toegekend, maar dat dat in de toekomst wellicht wat meer het geval zal zijn. Gedacht wordt daarom aan een (deel-)heffing van niet meer dan een cent per kubieke meter vaste stof, waarbij geenszins vast staat dat dit een jaarlijkse heffing moet zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat het gaat om een – niet eens jaarlijkse – heffing van f 400 000 voor het hele land. Heeft de regering zich afgevraagd of het wel aanbeveling verdient voor een bedrag in deze orde van grootte een wettelijke regeling te treffen?

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering een indicatie kan geven van de tot nu toe verstrekte schadevergoedingen aan individuen, zowel naar aantal als naar hoogte van het bedrag.

Grondslag van de heffing

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom de grondslag van de heffing gesteld is op 90% van de hoeveelheid vaste stoffen ten aanzien waarvan vergunning of machtiging is verleend. Deze leden vragen de regering of een grondslag van 100% niet meer in de rede ligt aangezien de schade aan de natuur toegebracht is door de volle omvang van de ontgronde stoffen. Is het immers niet zo, dat onbruikbare specie die in het ontgronde gebied achterblijft óók ontgrond is en evenmin een verrijking van bijvoorbeeld het landschap betekent? Is het tegelijkertijd administratief niet veel eenvoudiger om de grondslag op 100% te stellen? Vormt het niet tevens een prikkel voor de ontgronder om zo weinig mogelijk onbruikbare specie te ontgronden dan wel achter te laten? Deze leden merken hierbij op, dat het verhogen van de heffingsgrondslag «budgettair neutraal» kan plaatsvinden door gelijktijdige verlaging van het heffingsbedrag per kubieke meter.

Vrijstelling van de heffing

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het niet een taak van de provincies zou moeten zijn, te bepalen of bepaalde categorieën van houders van vergunningen moeten worden vrijgesteld van de heffing. Kan de regering nader aangeven waarom de provincies niet zelf zouden kunnen bepalen wanneer er sprake is van ongewenste verschillen binnen een provincie en wanneer niet? Hoe verhoudt deze bepaling zich tot het beginsel van decentralisatie dat bijvoorbeeld door de regering wél wordt aangevoerd als argument tegen het treffen van specifieke wettelijke voorzieningen m.b.t. de controlerende taak van provinciale staten?

De leden van de RPF-fractie vragen een toelichting op het voorstel om hoeveelheden minder dan 10 000 kubieke meter van de heffing vrij te stellen. Waarom wordt geen vrijstelling gegeven van een hoeveelheid van bij voorbeeld minder dan 15 000 kubieke meter?

Hoogte van de heffing

De leden van de PvdA-fractie stellen bij gelegenheid de kwestie van de regulerende heffing aan de orde, zoals daar ook tijdens de behandeling van het structuurschema over is gesproken. Zij roepen in herinnering dat tijdens dat debat een motie terzake, waarin werd overwogen «dat een heffing van bijvoorbeeld f 2,-/ton op in Nederland gewonnen en geïmporteerde oppervlaktedelfstoffen een instrument is gericht op het zuinig gebruik van primaire grondstoffen en op het bevorderen van het toepassen van Noordzeezand» werd aangehouden in afwachting van een kabinetsstandpunt over de voorstellen van de werkgroep Van der Vaart. Inmiddels is door genoemde werkgroep een heffing van f 4,-/ton voorgesteld. Het is deze leden bekend dat ook anderszins door de regering wordt gewerkt aan zuiniger gebruik van primaire grondstoffen en meer gebruik van secundaire, met name door het verlagen van de provinciale taakstellingen voor beton- en metselzand. Om deze reden vragen zij welke stappen de regering inmiddels heeft gezet in de richting van invoering van een regulerende heffing.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Roovers