

Bijlage 1

Plan voor meer marktwerking bij winlocaties voor bouwgrondstoffen

Inleiding

In de bouwgrondstoffensector is er sprake van een keten van markten. Bouwbedrijven en bouwmaterialenindustrie vragen grondstoffen en winners bieden deze aan. De winners op hun beurt hebben daarom een behoefte aan winlocaties.

De markt voor eenmaal gewonnen bouwgrondstoffen werkt op Europese schaal en vindt relatief ongehinderd plaats. De markt streeft van nature naar evenwicht tussen vraag en aanbod voor bouwgrondstoffen, zoals de markt ook voor andere producten werkt. De vraag naar bouwgrondstoffen is vrij ongevoelig voor de prijs. Een daling van het aanbod uit de reguliere bronnen zal dan ook leiden tot aanbod uit nieuwe, duurere bronnen. Daarbij kan men denken aan vormen van winning die tot op heden niet aantrekkelijk waren, import en gebruik van alternatieve bouwgrondstoffen zoals granulaten uit bouw- en sloopafval. Beleid voor de laatste valt overigens onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM.

De markt voor winlocaties voor bouwgrondstoffen verloopt echter stroef. Op dit moment blijft het aanbod aan nieuwe winlocaties voor de grootschalige winning van beton- en metselzand achter bij de vraag, waardoor de import stijgt. Winning in Nederland beperkt de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de afwenteling op andere milieuthema's, zoals de transporthinder en extra energiegebruik die optreden bij aanvoer over grote afstanden. Ook in buurlanden zoals Duitsland bestaat maatschappelijke weerstand tegen ontgrondingen, zeker wanneer het winningen betreft ten behoeve van de Nederlandse markt. Een tweede reden voor ontgrondingen zijn de kansen die deze bieden voor het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit door het realiseren van gewenste functies.

Om de winning zeker te stellen moet een ontgroningbedrijf elke paar jaar nieuwe winlocaties verkrijgen. In de meeste gevallen koopt het bedrijf daartoe gronden aan en ontwikkelt het projecten. Gebrekkige maatschappelijke acceptatie in combinatie met complexe procedures – aangrijpingspunten voor beroep – maken het moeilijk om nieuwe projecten te ontwikkelen. Dit speelt in versterkte mate voor grondstoffen die als gevolg van de samenstelling van de ondergrond slechts in het zuiden en oosten van het land winbaar zijn. Rijk en provincies hebben hierop enkele decennia terug gereageerd door voor beton- en metselzand sturend te gaan optreden middels taakstellingen. Niet langer was de provincie alleen vergunningverlener voor initiatieven van bedrijven of gemeenten, maar provincies planden zelf winlocaties waar bedrijven terecht konden. Dit systeem bleek echter onvoldoende te werken en werd uiteindelijk meer een rem dan een stimulans voor het ontwikkelen van winlocaties. Daarom heeft het kabinet, zoals beschreven in de brief van 23 mei 2003, besloten om de voorziening met bouwgrondstoffen over te laten aan de markt.

Er wordt daarom geen deel 3 van het tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen uitgebracht. Het ruimtelijke beleid ten aanzien van bouwgrondstoffen is nu opgenomen in de Nota Ruimte, waarvan deel 3 in april 2004 aan de Tweede Kamer is gezonden. De rol van de markt is hierin als volgt beschreven:

“Van het ontgrondend bedrijfsleven wordt verwacht dat het zich richt op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Het kabinet is van mening dat winning van bouwgrondstoffen op land en in de rijkswateren waar mogelijk multifunctioneel moet zijn. Dit betekent dat bij winning gebruik gemaakt moet worden van de kansen die ontgrondingen bieden voor het realiseren van andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water, waterbeheer, aanleg vaargeulen. Zo kunnen projecten gerealiseerd worden die de ruimtelijke kwaliteit verhogen en Nederland van grondstoffen voorzien.”

Kortom, de overheidssturing in de sector heeft bewezen niet te werken. Daarom is besloten de ontwikkeling van winlocaties weer over te laten aan de markt. Het is wel van belang dat de markt hiertoe ook de mogelijkheden heeft. Beleid, regelgeving en attitude van overheden kunnen de marktwerking belemmeren. Dit plan gaat in op de mogelijkheden die het Rijk heeft om dergelijke belemmeringen aan te pakken.

Knelpunten

De knelpunten zijn geïnterpreteerd in samenwerking met Overlegorgaan Oppervlaktedelfstoffen (OOD), waarin vertegenwoordigd de betrokken departementen, het IPO, de VNG, het bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties. Door het OOD zijn tevens voor de belangrijkste knelpunten oplossingen geselecteerd.

Om de markt zo goed mogelijk te laten functioneren is het van belang om zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen. Deze notitie gaat in op de acties die het Rijk hiertoe onderneemt.

1. De belangrijkste knelpunten zijn:
 - de continuïteit van de beton- en metselzandwinning gedurende de overgangperiode naar marktwerking;
2. het slechte imago van ontgrondingen;
3. beleid gericht op sturing van bouwgrondstoffenstromen;
4. regelgeving en procedures;
5. correct omgaan met de Europese Richtlijn Werken.

Ad 1. Beton- en metselzandwinning gedurende de overgangperiode

Voor een goede overgang naar marktwerking is het nodig dat winners van beton- en metselzand voldoende tijd krijgen om over te schakelen van een plangestuurde voorziening naar marktwerking. Het ontwikkelen van nieuwe locaties die aansluiten bij de visie in de Nota Ruimte kost tijd. Hierbij is vooral van belang dat voldoende continuïteit in de sector blijft bestaan voor de komende jaren. Hiervoor zijn twee maatregelen genomen. In de brief van 23 mei 2003 is aangekondigd dat de taakstellingen voor beton- en metselzand voor de periode 1999 t/m 2008 worden uitgevoerd. Daarnaast is het voor een goede overgang van belang dat reeds in voorbereiding zijnde grote projecten, met name de Gelderse projecten “Geertjesgolf” en “Over de Maas”, in de geplande omvang doorgang vinden en zo spoedig mogelijk in uitvoering worden gebracht. Deze projecten dragen ook bij aan de beton- en metselzandvoorziening in de jaren ná 2008. Deze projecten zijn daarom opgenomen in de Nota Ruimte.

Om na te gaan of er daadwerkelijk voldoende beton- en metselzand gewonnen wordt gedurende de overgangperiode, worden productie, verbruik, invoer en uitvoer gemonitord.

Ad 2. Imago van ontgroningen

Er is negatieve beeldvorming over ontgroningen. Ruimtelijke ingrepen zijn in Nederland lastig te realiseren omdat er bijna altijd omwonenden zijn die zich verzetten tegen de verandering van ruimtegebruik. Specifiek voor deze sector komt daardoor nog bij dat projecten door andere bestuurslagen werden opgelegd, dat de lokale baten soms gering zijn en dat grootschalige projecten langdurig hinder veroorzaken tijdens de uitvoering. Ook wordt grondstoffenwinning soms gezien als gemakkelijk geld verdienen in plaats van het produceren van onmisbare grondstoffen. Burgers en gemeenten die worden geconfronteerd met een initiatief kunnen hierdoor gemakkelijk een negatieve insteek kiezen. Het is dan ook belangrijk dat het imago van de sector verbetert. Er is positieve communicatie nodig over de kansen die winning van bouwgrondstoffen bieden voor het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit. Daartoe is van het belang de gunstige resultaten te laten zien die inmiddels bij diverse projecten geboekt zijn. Het OOD heeft geadviseerd om imagoverbetering niet te stimuleren door overheidscommunicatie, maar dit aan de markt over te laten. Deze visie wordt onderschreven. Imagoverbetering van de sector is primair de verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijfsleven en in het bijzonder de brancheverenigingen. Draagvlakvorming voor een project is primair de verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijf en zijn eventuele maatschappelijke partners. Wel wordt een communicatietraject gestart om het beleid over bouwgrondstoffen in de Nota Ruimte bekend te maken.

Ad 3. Beleid gericht op sturing van bouwgrondstofstromen

De koerswijziging in het beleid moet worden doorvertaald, onder andere naar provinciaal beleid. Hoewel de hoofdlijnen van de wijziging breed worden onderschreven, wordt soms vastgehouden aan eisen die gericht zijn op het sturen van de markt voor bouwgrondstoffen. Dergelijke eisen belemmeren marktpartijen in hun mogelijkheden om winlocaties te ontwikkelen. Een voorbeeld is dat sommige provincies generieke eisen stellen aan de maximale opleverdiepte of productievolumes reguleren. Dergelijke belemmeringen volgen nog uit het oude beleid. Dit was gericht op het produceren van tijdig en voldoende bouwgrondstoffen uit de Nederlandse bodem. Rijk en provincies stuurden daartoe kwantitatief op te winnen hoeveelheden. Ter stimulering van zuinig en hoogwaardig gebruik van grondstoffen en een maximale inzet van alternatieve materialen (secundaire bouwgrondstoffen of vernieuwbare bouwgrondstoffen zoals hout) werd daarbij opzettelijk schaarste gecreëerd. Schaarste op de markt bleek overigens nauwelijks invloed te hebben op alternatieven en vooral te leiden tot verhoogde import. Het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen en de daarin opgenomen kwantitatieve sturing door het Rijk is niet langer van toepassing. In de Nota Ruimte is het nationaal belang van de bouwgrondstoffenwinning in Nederland verankerd. De nota neemt waar mogelijk belemmeringen in het rijksbeleid weg. Het kabinet benadrukt dat maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlakedelfstoffen in Nederland benut moeten kunnen worden. De nota vraagt initiatiefnemers van ruimtelijke plannen om af te wegen of functiecombinaties mogelijk zijn (als onderdeel van de

zogenaamde bouwgrondstoffentoets). De Nota Ruimte vormt een kader voor beleidsontwikkeling bij provincies en gemeenten. Deze overheden dienen dus beleidsmatig ruimte te scheppen voor multifunctionele projecten en geen belemmeringen op te werpen. Het Rijk zal hierop toezien en zonodig actie ondernemen om onnodige marktbelemmeringen in regionaal beleid en regelgeving te voorkomen. Bovengenoemd communicatietraject beoogt ook bij te dragen aan het oplossen van dit knelpunt.

Ad 4. Regelgeving en procedures

Bij ruimtelijke projecten zoals ontgrondingen heeft men te maken met een groot aantal regels. Naast de specifieke regelgeving voor ontgrondingen, vastgelegd in de Ontgrondingenwet, heeft men bij projecten met vele andere regelingen te maken. Er zijn vergunningen of ontheffingen nodig van diverse bevoegde gezagen, waarvoor bovendien verschillende procedures gelden. In veel gevallen zijn er diverse momenten waarop bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden aangetekend. Dit alles leidt tot lange voorbereidingstijden die soms oplopen tot meer dan 10 jaar.

Het onderzoek naar nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet zoals aangekondigd in de brief van 23 mei 2003 gaat onder meer in op de door het OOD geconstateerde knelpunten ten aanzien van wetgeving. Zoals aangegeven in de hoofdttekst van deze brief zal de Ontgrondingenwet op dit punt worden herzien. In algemene zin kan gesteld worden dat bepalingen die niet passen in het nieuwe beleid zullen vervallen in de herziene wet. Ook financiële vergoedingen die de Ontgrondingenwet op dit moment kent, waaronder de mogelijkheid voor provincies om een bestemmingsheffing in te voeren, zullen worden beschouwd.

Naast de ontgrondingvergunning zijn vergunningen of ontheffingen nodig die voortvloeien uit regelingen van verschillende departementen, provincies, gemeenten en waterschappen. Deze regelingen zien elk toe op een aspect van het project. Het wetsvoorstel voor de herziening van de Ontgrondingenwet zal een verbeterde coördinatieregeling voor de besluitvormingsprocedures bevatten. De benadering zal overeen komen met die in de Tracéwet en het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet op de waterkering (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 747, nrs. 2 en 3). Ook andere wetswijzigingen zoals de ontwikkeling van de VROM-vergunning en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) zullen ten bate komen van ontgrondingsprojecten. Op korte termijn zal een verkenning worden gedaan naar de mogelijke inpassing van ontgrondingen in de WRO en mogelijk andere wetten.

Ook de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn worden soms als knellend ervaren door het bedrijfsleven. Hoewel het uitgangspunt van beide richtlijnen bestaat uit het waarborgen van de biologische diversiteit door de instandhouding van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna, is een andere belangrijke doelstelling uit de richtlijnen dat bij te nemen maatregelen uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. Zelfs indien er sprake is van significante negatieve effecten op de natuurwaarden, kan onder voorwaarden een activiteit worden toegestaan. Momenteel is het kabinet in overleg met de Europese Commissie over het gebruik van de salderingsmethodiek: het compenseren van significante negatieve gevolgen van

projecten door positieve en negatieve effecten op dezelfde natuurwaarden tegen elkaar uit te wisselen in een groter gebied. De verwachting is dat de Europese Commissie begin 2005 hierover een uitspraak zal doen.

Ad 5. Correct omgaan met de Europese Richtlijn Werken

De Europese Richtlijn Werken¹ blijkt van toepassing te zijn op sommige herinrichtingwerkzaamheden van ontgrondingen, wat betekent dat deze openbaar moeten worden aanbesteed. In de visie van zowel Rijk als bedrijfsleven is een ontgronder een projectontwikkelaar, die zelf het initiatief neemt om een project tot stand te brengen en andere betrokkenen daarin probeert mee te krijgen. Deze rol lijkt weinig aantrekkelijk als een integraal project na de ontwikkelingsfase aanbesteed zou moeten worden en dus bij concurrenten terecht kan komen. Dit zou ook complicerend werken bij bestaande initiatieven waar veelal al grondposities zijn ingenomen en verwachtingen van specifieke bedrijven zijn gewekt.

De Richtlijn Werken richt zich op overheden. Het doel is te zorgen voor gelijke kansen voor bedrijven om mee te dingen naar projecten die de overheid initieert en een doelmatige aanwending van overheidsmiddelen. Zoals aangegeven in de brief van de Minister van Economische Zaken over aanbestedingsbeleid (TK 29 709, nr, 1, 15 juli 2004) zal de naleving van deze Richtlijn worden bevorderd door kennisoverdracht en versterking van intern toezicht.

Uit jurisprudentie blijkt dat deze richtlijn ook van toepassing is bij ruimtelijke projecten waar private en publieke belangen samenlopen. Indien de ontgroning niet als zodanig een publiek werk is (bijv. een vaargeul), geldt de aanbestedingsplicht in de meeste gevallen alleen voor bepaalde herinrichtingwerkzaamheden en niet voor de winning zelf. Er moet worden aanbesteed als er naast het 'pure' winnen ook activiteiten worden verricht die gezien kunnen worden als werk voor de overheid, zoals het aanleggen van recreatieve voorzieningen. De winning kan op de tot dusver gebruikelijke wijze worden vergund. Wel moet de vergunningverlener de vraag of aan deze richtlijn wordt voldaan in acht nemen. Werken waarvoor een aanbestedingsplicht geldt moeten buiten de vergunning worden gehouden of worden "doorgelegd" naar de vergunninghouder². Dit vereist aandacht bij het opstellen van vergunningen, waarin winning en inrichting nu soms nauw met elkaar verweven zijn. Als de ontgronder zelf een project initieert en/of de gronden bezit, dan kan de winning naar verwachting op de gebruikelijke wijze worden vergund aan de winner. Daardoor blijft het aantrekkelijk voor bedrijven om zelf projecten te ontwikkelen. Wel kan het verplicht zijn om bepaalde inrichtingswerkzaamheden aan te besteden omdat er gezien het beoogde gebruiksdoel sprake is van een publiek werk.

¹ Momenteel van kracht is de Richtlijn 93/37/EEG: Richtlijn Werken. Inmiddels is de opvolger Richtlijn 2004/18/EG gepubliceerd (Richtlijn voor leveringen, diensten en werken, 31 maart 2004). Deze herziene richtlijn wordt echter pas van kracht als Nederland hem heeft omgezet in nationale wetgeving. De uiterste datum hiervoor is 31 januari 2006. De criteria om te bepalen of de richtlijn van toepassing is op een project lijken niet wezenlijk gewijzigd.

² Het is mogelijk dat ook niet-overheden zoals de ontgronder of een projectveennootschap de aanbesteding conform de Richtlijn uitvoeren. Dit wordt "doorleggen" genoemd.

Als niet een ontgronder, maar een ander (overheid of particulier) een project ontwikkelt en ook de gronden bezit, dan is integraal aanbesteden van het project wel een geschikte constructie. Daarbij kan men bijvoorbeeld kiezen voor een veiling. De opbrengst hiervan kan mede worden benut voor de financiering van de inrichting.

Rol van de spelers op de markt

Het ontgrondend bedrijfsleven zal zich moeten richten op het ontwikkelen van maatschappelijk gedragen projecten die behalve aan de functie grondstoffenvoorziening ook bijdragen aan andere functies zoals waterbeheer, wonen, natuur of recreatie. Dit gebeurt overigens in de praktijk al veel. De landelijke winners van beton- en metselzand en grind hebben zich in de recent uitgebrachte visie "Over Winnen" ook uitgesproken voor deze lijn.

Een voorwaarde voor maatschappelijk draagvlak is verder het voorkomen van langdurige hinder door ontgrondingactiviteiten en verkeer, bijvoorbeeld door een gefaseerde aanpak of door in te richten terwijl de winning nog loopt.

In de maatschappij leven nog veel vooroordelen over grondstoffenwinning en de sector zal er aan moeten werken om deze te verminderen.

Gemeenten zijn een sleutelfiguur voor lokale ruimtelijke ontwikkelingen. Soms zijn ze zelf initiatiefnemer voor ontgrondingen, met name voor ophoogzand, waar gemeenten zelf belang bij hebben. In alle gevallen is het belangrijk ze in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de voorbereiding van projecten. Medewerking van de gemeente is een belangrijke randvoorwaarde voor tijdige realisering van een project.

Naast het aanbieden van een kwalitatief goed project speelt nu vaak ook een privaatrechtelijke compensatie regeling in geld of in natura. Het heeft de voorkeur dat projecten een dusdanige kwaliteit hebben dat compensatie niet nodig is. Voor projecten die integraal worden aanbesteed conform de Richtlijn Werken, is privaatrechtelijke betaling aan overheden niet mogelijk, omdat dan op twee plaatsen prijsvorming zou optreden: enerzijds via de aanbesteding, anderzijds via onderhandeling over de compensatie.

Gemeenten zijn meestal ook betrokken bij initiatieven voor ruimtelijke projecten waarbij grondstoffenwinning niet tot de initiële doelstellingen behoort. In dit geval dienen ze toe te zien op uitvoering van de bouw grondstoffentoets die in de Nota Ruimte is beschreven.

Provincies spelen als vergunningverlener ook een sleutelrol. De Nota Ruimte vormt een kader voor provinciaal beleid. Het Rijk is van mening dat de provincies zich vooral moeten richten op hun rol als vergunningverlener en niet op regulering van grondstoffenstromen. Dergelijk volumebeleid vormt een knelpunt voor marktwerking.

Ook Rijkswaterstaat zal zich als vergunningverlener met name richten op het mogelijk maken van initiatieven van private partijen, zonder zelf teveel en te gedetailleerd te sturen. Rijkswaterstaat zal als opdrachtgever werken met innovatieve contractvormen, waarbij de marktkennis en innovatiekracht van het bedrijfsleven optimaal wordt benut.

Bijlage 2

Nut en noodzaak Ontgrondingenwet

1. Inleiding

In de brief van 23 mei 2003 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake de afbouw van de regierol met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening door Verkeer en Waterstaat (28 600-XII, nr. 114) is onderzoek aangekondigd ten aanzien van de vraag of het mogelijk is de Ontgrondingenwet af te slanken en noodzakelijke onderdelen ervan onder te brengen in andere wetgeving, waarbij nut en noodzaak van die wet worden verkend.

Hierbij bied ik u de resultaten van dit onderzoek aan.

2. Opzet van het onderzoek

2.1 Het onderzoek is met name gericht op de volgende vragen:

1. Hoe is het gesteld met nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet en is het wenselijk de Ontgrondingenwet in te trekken?
2. Daarnaast zijn 2 specifieke punten aan de orde:
 - a. de wettelijke consequenties van de voorgenomen afbouw van de regierol van het rijk ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening;
 - b. de relatie met het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening.
3. Verder is er een verband met het onderwerp vereenvoudiging en bespoediging van besluitvormingsprocedures en met het onderwerp beperking van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Over dit laatste punt vindt een afzonderlijke, departementsbrede aanpak plaats, die voorts rijksbreed wordt gecoördineerd. Daar waar in het onderhavige onderzoek een relatie kan worden gelegd met dit thema, wordt daaraan ook hier aandacht besteed (onderdeel 10).

2.2 Ten tijde van de totstandbrenging van het onderhavige rapport was in een vergeand stadium van voorbereiding een conceptvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet. In afwachting van dit rapport is, gelet op de interferentie tussen het rapport en de inhoud van het wetsvoorstel, besloten dit wetsvoorstel voorshands niet door te zetten en te wachten totdat besluitvorming omtrent het rapport heeft plaatsgevonden. Wél is in het onderhavige rapport mede ingegaan op onderwerpen die ook in dat wetsvoorstel aan de orde zijn.

2.3 Na een bespreking van het wettelijk systeem op hoofdlijnen (onderdeel 3) zullen eerst de eerste twee zojuist genoemde specifieke punten worden behandeld. Daarna zullen drie varianten met betrekking tot te treffen wettelijke voorzieningen worden geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op het vraagstuk van reductie van

de administratieve lasten. Het geheel wordt afgerond met conclusies en aanbevelingen.

3. Het wettelijk systeem

3.1 De Ontgrondingenwet dateert van 1965 en is met ingang van 1 september 1971 in werking getreden. Zij is een groot aantal malen herzien, waarbij in het bijzonder de majeure herziening van 20 juni 1996, Stb. 411, moet worden genoemd.

3.2 Het wettelijk systeem ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

De wet heeft betrekking op ontgrondingen in de Noordzee, Waddenzee, rijkswateren en het vaste deel van het Nederlandse grondgebied.

Hoofdinstrument van de wet is een vergunningstelsel, in het kader waarvan alle betrokken belangen worden afgewogen. Bevoegd gezag is in hoofdzaak het college van GS; de minister van VenW is bevoegd gezag ten aanzien van rijkswateren.

Daarnaast is er ingevolge de wet een structuurschema oppervlakedelfstoffen, dat de hoofdlijnen en beginselen bevat van het beleid inzake de winning van vaste stoffen door middel van ontgroning, alsmede van het beleid ter bevordering van de toepassing van materialen die bedoelde vaste stoffen vervangen.

Voorts biedt de wet aan de provincies de mogelijkheid om een streekplan vast te stellen, waarin winplaatsen worden vastgesteld. Zodanige streekplannen zijn een gegeven voor de betrokken gemeenten; zij zijn verplicht binnen een bepaalde termijn hun bestemmingsplannen aan te passen aan bedoelde streekplannen.

De wet bevat voorts de bevoegdheid voor de provincies om een heffing in te stellen, waarvan de opbrengst kan worden aangewend ter bestrijding van bepaalde kosten in verband met ontgrondingen.

Verder bevat de wet de mogelijkheid bepaalde gedoogplichten in het leven te roepen en tenslotte bevat zij bepalingen omtrent schadevergoeding en strafbepalingen.

3.3 De Ontgrondingenwet vervult een functie ten aanzien van allerlei soorten ontgrondingen. Zij heeft betrekking op kleinere ontgrondingen - waarbij de wet overigens de mogelijkheid biedt bepaalde categorieën van ontgrondingen uit te zonderen van het vergunningvereiste- en op grootschalige ontgrondingen. Wat deze laatste categorie betreft is er de specifieke regeling inzake het structuurschema oppervlakedelfstoffen en de wettelijke bepaling inzake het periodieke coördinatie-overleg tussen rijk en provincies. De wet heeft betrekking op zowel primaire als secundaire ontgrondingen. In het vervolg is de aandacht met name gericht op de grotere ontgrondingen.

3.4 Ontgrondingen van enige omvang en a fortiori grootschalige ontgrondingen zijn per definitie ernstige ingrepen ter plaatse waar zij worden verricht en hun omgeving, met gevolgen op tal van terreinen.

Gelet op die gevolgen is het niet goed voorstelbaar dat de overheid haar greep op die activiteit zouden willen verliezen. Dit betekent dat er hoe dan ook behoefte is aan wetgeving met daarin vervat een kader voor afweging van belangen. Dit betekent niet perse dat er behoefte blijft bestaan aan wettelijk planningsinstrumentarium ten behoeve van ontgrondingen. Op dit laatste wordt in onderdeel 4 teruggekomen.

3.5 Met betrekking tot de vraag naar nut en noodzaak van de wet, in het bijzonder het vergunningstelsel, is het interessant te kijken naar de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel opgenomen beschouwing ter zake. Het voorstel voor een Ontgrondingenwet is daar gemotiveerd op grond van de volgende overwegingen:

- tegen de achtergrond dat een aantal provincies reeds regelingen hebben getroffen, die onderling van elkaar afwijken en dat een aantal provincies geen regeling heeft getroffen is het noodzakelijk een regeling te treffen die voor het gehele land geldt (uniformiteit van de regeling);
- via de wet moet worden bevorderd dat de schade die door ontgrondingen ontstaat een zo min mogelijk blijvend karakter draagt. Met name is gewezen op ontsiering van het landschap en gevaar voor de waterstaatkundige toestand. De wet moet dus waarborgen bieden voor het gehele land dat de ontgronde terreinen worden gebracht in een bepaalde toestand;
- via een landelijk werkende wet wordt een gelijke behandeling van specifieke categorieën ondernemers (waarbij genoemd is de grofkeramische industrie) bevorderd;
- de wet moet een vergunningstelsel bevatten dat zich tot hoofdlijnen beperkt en dat verzekert dat alle relevante belangen, die i.c. dikwijls tegenstrijdig zijn, in de afweging worden betrokken, waarbij voorkomen moet worden dat bij de beoordeling van de voorgenomen ontgrondingen een bepaald belang ten onrechte een overheersende positie zou gaan innemen.

3.6 Bij het licht van het zojuist aan de memorie van toelichting ontleende kan worden opgemerkt dat de zojuist genoemde punten ook vier decennia later op zich nog wel van belang zijn. Het komt erop neer dat er behoefte is op landelijk niveau aan een wet ter zake, die uniformerend werkt, gelijke behandeling van ondernemers bevordert, bewerkstelligt dat alle relevante belangen in de beoordeling omtrent het toestaan van een ontgroning op evenwichtige wijze worden betrokken en die met name bevordert dat de schade aan de leefomgeving wordt beperkt.

Met name het laatste punt is in de afgelopen decennia van meer belang geworden. Anderzijds geldt evenwel dat dat aspect sedert de totstandkoming van de Ontgrondingenwet beter wettelijk wordt beschermd door specifieke wettelijke voorschriften, zoals de milieuwetgeving (Wet

verontreiniging oppervlaktewateren, Wet bodembescherming) en de natuurbeschermingswetgeving, die te dezen ook van toepassing is. De stelling kan zijn dat die belangen juist door de specifieke wetgeving, die is tot stand gekomen na 1965, voldoende worden beschermd en dat daarom voor dat doel de Ontgrondingenwet niet nodig is.

Of het punt van landelijke uniformiteit voldoende motief is, kan worden betwijfeld. Hetzelfde geldt voor het punt van gelijke behandeling van (een bepaalde categorie van) ondernemers. Gelijke behandeling van ondernemers is er ook doordat eventuele beletselen voor marktwerking worden weggenomen. Wat betreft de behoefte om te kunnen beschikken over een instrument om alle relevante belangen af te wegen is het zo dat, los van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet, zodanige belangenafweging in het algemeen ook kan plaatsvinden met toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die in dezelfde periode tot stand is gekomen.

Of er voldoende motief is voor een afzonderlijke wet voor de belangenafweging in verband met ontgrondingen is in hoge mate afhankelijk van het antwoord op de vraag of er een aanvaardbaar alternatief is voor bedoelde belangenafweging.

3.7 Het is gebruikelijk bij grootschalige ingrepen (wegen, dijken, vliegvelden etc.) eerst een beslissing ten principale te nemen en vervolgens die beslissing uit te voeren en te detailleren door het nemen van vaak talrijke uitvoeringsbesluiten. De primaire beslissing ten aanzien van ontgrondingen -dat wil zeggen de beslissing of de beoogde ontgroning ten principale aanvaardbaar is of niet- wordt genomen in het kader van de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel in het kader van de toepassing van de Ontgrondingenwet. Beide wetten zijn erop gericht allerlei tegenstrijdige belangen af te wegen. Daarbuiten zijn geen wettelijke afwegingskaders voorhanden, met behulp waarvan de hier bedoelde belangenafweging ten principale kan plaatsvinden: de overige toepasselijke wetgeving kent slechts specifieke vergunningstelsels of toelatingsstelsels anderszins, die gericht zijn op het beschermen van specifieke belangen.

4. De wettelijke consequenties van de afbouw van de regierol

4.1 In de bovengenoemde brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer is gezegd dat een structuurschema oppervlaktedelfstoffen niet meer zal worden uitgebracht. De wettelijke consequentie hiervan is dat artikel 7a van de Ontgrondingenwet, aangevend dat vijfjaarlijks een structuurschema wordt vastgesteld, moet vervallen.

4.2 Artikel 7b van de wet bepaalt dat in het belang van een goede coördinatie tussen rijk en provincies van de besluitvorming inzake de winning van vaste stoffen door middel van ontgroning, in het bijzonder met betrekking tot de

voorbereiding en uitvoering van het structuurschema oppervlakedelfstoffen, het rijk en de provincies periodiek overleg voeren.

Gepleit zou kunnen worden voor het schrappen van die bepaling op basis van de overweging dat het structuurschema oppervlakedelfstoffen niet meer wordt uitgebracht. Een overweging daarvoor is ook dat het te ver voert dit soort coördinatie-overleg wettelijk te regelen: ook zonder wettelijke regeling zullen rijk en provincies overleg kunnen blijven voeren.

Anderzijds zijn er ook overwegingen die ervoor pleiten om de bepaling in afgeslankte vorm voorshands te behouden. Het gaat immers in die bepaling om meer dan de voorbereiding en uitvoering van het structuurschema. Het gaat ook om de voorbereiding en uitvoering van de z.g. taakstellingen, waarbij rijk en provincies afspreken hoeveel bouwgrondstoffen zij zullen vergunnen te winnen. Bedoelde taakstellingen zullen volgens de hierboven genoemde brief tot 2009 worden gecontinueerd. En het gaat ook om de coördinatie met betrekking tot het vergunningenbeleid van rijk en provincies.

De bepaling zou dus hetzij, al dan niet op termijn, kunnen worden geschrapt, hetzij kunnen worden vereenvoudigd.

Er lijkt geen wezenlijk bezwaar tegen schrapping te vinden: ook zonder zodanige bepaling zullen provincies en rijk elkaar wel weten te vinden. De bepaling is (uiteraard) ook sanctieloos. Voor wat betreft het tijdstip van schrapping zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het aangekondigde voornemen om de tussen rijk en provincies overeengekomen taakstellingen met ingang van 2009 niet langer te doen gelden. De bepaling zou dus per 1 januari 2009 kunnen vervallen.

Consequentie van het schrappen van artikel 7b is dat in de heffingsbepaling (artikel 21f) onderdeel a wordt geschrapt met ingang van dezelfde datum. Dat artikelonderdeel maakt het mogelijk voor de provincies om voor de bestrijding van ten hoogste 50% van de ten laste van de provincie komende kosten van onderzoek en planning met betrekking tot ontgrondingen en van werkzaamheden, voortvloeiende uit de toepassing van artikel 7b een heffing in te stellen.

4.3 Artikel 8, zesde lid, van de Ontgrondingenwet biedt de minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid een bindende aanwijzing te geven aan een provincie over hoe te handelen met een vergunningaanvraag. Dit kan alleen indien spoedige winning van stoffen door middel van ontgroning geboden is. Die bepaling is nooit toegepast. Zij moet worden gezien als een bepaling, vergelijkbaar met de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM of de provincies in de Wet op de Ruimtelijke Ordening ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Denkbaar is de bepaling te schrappen in verband met de afbouw van de regierol van de minister. Anderzijds kan de bepaling nog van nut zijn zolang het overgangsbeleid nog geldt, dat wil zeggen tot 2009. Dit laatste pleit ervoor de bepaling pas te schrappen zodra het overgangsbeleid is opgehouden te gelden.

4.4 Voor de goede orde wordt opgemerkt dat, ook al wordt een structuurschema oppervlakedelfstoffen niet meer uitgebracht, het rijk in de persoon van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, nog wel verantwoordelijkheid blijft dragen voor het ruimtelijk rijksbeleid met betrekking tot ontgrondingen. In deel 3 van de uitgebrachte PKB Nota Ruimte, wordt dan ook ingegaan op het thema bouwgrondstoffenvoorziening.

5. De relatie met de wetgeving ruimtelijke ordening

5.1 In het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is het ten principale de gemeente die beslist, zij het dat de wet bepaalde mogelijkheden biedt voor provincies en rijk om hun wil door te zetten (aanwijzingsbevoegdheid/NIMBY). Van laatstbedoelde mogelijkheden wordt, behalve in de provincie Limburg, niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Daarnaast biedt die wet sinds enige jaren de mogelijkheid voor provincies om door het vaststellen van streekplannen met concrete beleidsbeslissingen zelf bindende beslissingen te nemen. Ten aanzien van ontgrondingen wordt daarvan en van de mogelijkheid om op basis van de artikelen 7c en volgende van de Ontgrondingenwet in een streekplan winplaatsen aan te wijzen nauwelijks gebruik gemaakt, zodat feitelijk voor de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met betrekking tot ontgrondingen de gemeente de dominante factor is.

In het kader van de Ontgrondingenwet is het ten principale de provincie die de beslissing neemt. Zij kan dit doen door in een streekplan een winplaats aan te wijzen, dan wel in het kader van de beslissing op de aanvraag om een vergunning ingevolge die wet. Ten aanzien van rijkswateren is de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegde instantie.

5.2 In het verleden hebben ontgrondingen aanzienlijke problemen opgeleverd met name voor de betrokken gemeente. Van de desbetreffende gemeente kon immers in een dergelijke situatie moeilijk worden verwacht dat zij (in beginsel) welwillend staat tegenover een dergelijke forse ingreep en ter zake zelf positief beschikt. Dit leert de ervaring bij grootschalige ontgrondingen en andere grootschalige ingrepen, waarbij het NIMBY-effect zich doet gevoelen.

Het is evenwel de vraag of dit punt in de toekomst van groot gewicht zal blijken te zijn. In deel 3 van de onlangs uitgebrachte Nota Ruimte is opgemerkt dat het belangrijk is dat maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlakedelfstoffen worden benut. Het accent wordt gelegd op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten, die in nauwe samenwerking met de betrokken partijen worden ontwikkeld. Het kabinet is van oordeel -aldus de nota- dat winning van bouwgrondstoffen waar mogelijk multifunctioneel moet zijn. Dit betekent dat bij winning gebruik gemaakt moet worden van de kansen die ontwikkelingen bieden voor het realiseren van andere

gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water, waterbeheer en aanleg van vaargeulen. Zo kunnen projecten gerealiseerd worden die de ruimtelijke kwaliteit verhogen en Nederland van grondstoffen voorzien.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande mag worden verwacht dat ontgrondingen in de toekomst worden gepland in nauw overleg met o.m. de betrokken gemeenten en dat de weerstand tegen beoogde ontgrondingen zal verminderen, zodat besluitvorming ter zake op het niveau van de gemeente, ook ten aanzien van de primaire beslissing, in beginsel verantwoord kan geschieden. Wél zal moeten worden bewaakt dat niet plaatselijke belangen het winnen van het algemeen belang. Zo zal moeten worden voorkomen dat het landschap onevenredig schade lijdt als gevolg van gerealiseerde ontgrondingen.

5.3 De conclusie op dit punt kan zijn dat zonder vergunningstelsel op basis van de Ontgrondingenwet een belangenafweging ten aanzien van de vraag ten principale of een bepaalde ontgroning moet worden gerealiseerd, alleen kan plaatsvinden op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (en straks de Wet ruimtelijke ordening), waarbij uitgangspunt is dat de gemeente verantwoordelijk is voor de primaire beslissing.

Een en ander betekent dat het instrument om RO-belemmeringen weg te nemen het bestemmingsplan is en eventueel, onder de geldende WRO, een art.-19-vrijstellingsbesluit, dan wel, onder de nieuwe Wro, een projectbesluit, terwijl voorts voor de realisering van de (multifunctionele) ontgroning door de betrokken gemeente een aanlegvergunning verplicht kan worden gesteld. Van belang hierbij is dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening zelf geen verbod ten aanzien van ontgrondingen kent. Een verbod dienaangaande geldt alleen wanneer het ontgronden in een aan een bestemmingsplan verbonden voorschrift wordt verboden.

5.4 Los van het vorenstaande, is de WRO, anders dan het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet, niet geheel toereikend om de ontgroning in alle opzichten te reguleren. Het WRO-systeem heeft zijn beperkingen: het gaat alleen om die belangen die op wat voor wijze

dan ook ruimtelijk relevant zijn en het WRO-stelsel werkt met verboden en niet met geboden. Concreet valt te denken valt aan de volgende zaken, die bezwaarlijk met toepassing van de WRO kunnen worden geregeld:

- het opleggen van de verplichting tot het storten van waarborgsommen,
- de verplichting tot het opleveren van het ontgronde terrein in een bepaalde toestand na afloop van de ontgroning,
- de verplichting tot beheer van het ontgronde terrein,
- meldingsverplichtingen.

5.5 Het is de vraag of in andere wetten voldoende ruimte is te vinden om de zojuist genoemde verplichtingen op te kunnen leggen. Voor zover zij kunnen worden gerelateerd aan het belang van de bescherming van het milieu, zouden zij kunnen worden opgelegd met toepassing van het vergunningstelsel van de Wet milieubeheer. Zij zijn echter lang niet alle milieugerelateerd. Voor het overige biedt de geldende rijksregelgeving geen ruimte.

Ervan uitgaande dat er behoefte is op bedoelde punten voorzieningen te treffen, is denkbaar dat de zojuist bedoelde onderwerpen privaatrechtelijk, in een overeenkomst tussen de primair betrokken overheid en de betrokken ontgronder, worden geregeld.

5.6 Op 23 mei 2003 is een wetsvoorstel, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) bij de Tweede Kamer ingediend. Ervan uitgaande dat dit wetsvoorstel door het parlement zal worden aanvaard, rijst de vraag welke gevolgen dit zal hebben voor de Ontgrondingenwet. Inhoudelijk zal het gaan om de navolgende consequenties.

5.7 Allereerst kent de nieuwe Wro niet langer de figuur van een planologische kernbeslissing (structuurschema). Deze wordt vervangen door een aanzienlijk lichter beleidsinstrument, de structuurvisie. Om die reden zou derhalve artikel 7a moeten worden aangepast, nog afgezien van de overweging dat het wenselijk is de bepaling te schrappen in het licht van de voorgenomen afbouw van de regierol van het rijk (die rol wordt vervuld door de minister van Verkeer en Waterstaat) ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening.

5.8 Een tweede punt is dat de nieuwe Wro provinciale bestemmingsplannen kent. Van dat instrument kan worden gebruik gemaakt ten behoeve van de realisering door de provincie van winplaatsen voor ontgrondingen. De regeling inzake het provinciale streekplan met daarin opgenomen winplaatsen ten behoeve van oppervlaktedelfstoffen (artikelen 7c tot en met 7g) kan komen te vervallen.

5.9 Daarnaast kent de nieuwe Wro voor rijk en provincies de mogelijkheid om het RO-beleid van provincies en gemeenten in die zin bindend te beïnvloeden dat rijk en provincies algemene regels en, in individuele gevallen, aanwijzingen kunnen geven, met inachtneming waarvan provincies en gemeenten bestemmingsplannen vaststellen. Die algemene regels of aanwijzingen kunnen ook op ontgrondingen betrekking hebben.

5.10 Een volgend punt is dat de nieuwe Wro een veel korter durende bestemmingsplanprocedure kent dan nu het geval is. Daarnaast kent het wetsvoorstel, blijkens de tweede nota van wijziging, een projectbesluitprocedure, die ook binnen relatief korte termijn kan worden doorlopen.

5.11 Met betrekking tot de inhoud van het bestemmingsplan (en het projectbesluit) is nog van belang dat het bestemmingsplan -blijkens de memorie

van toelichting bij het wetsvoorstel- kwaliteitseisen en gebruiksbepalingen kan bevatten, voorzover die ruimtelijk relevant zijn en relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. Denkbaar is om die mogelijkheden te benutten met het oog op het realiseren van een bepaalde vorm van herinrichting van het ontgronde terrein.

5.12 Tenslotte voorziet de nieuwe Wro in een coördinatieregeling die ten aanzien van de diverse relevante besluiten kan worden toegepast. Bij die coördinatieregeling kan worden aangesloten, zij het dat, zoals opgemerkt onder 9.3, i.c. behoefte is aan enige specifieke regelingen.

6. Drie mogelijke varianten

Ter beantwoording van de vraag of het aangewezen is de Ontgrondingenwet in te trekken dan wel te wijzigen kunnen drie varianten worden onderscheiden:

- a. Intrekking van de Ontgrondingenwet, waarbij de beslissing ten principale wordt genomen op basis van een eventueel aangepaste Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, een aantal andere wetten worden gewijzigd of totstandgebracht en voor het overige gebruik wordt gemaakt van het privaatrechtelijk instrumentarium.
- b. Een ingrijpende herziening van de Ontgrondingenwet, waarbij het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet zodanig integraal wordt gemaakt dat andere vergunning- en toelatingsstelsels niet van toepassing zijn: hun rol wordt overgenomen door de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet.
- c. Een minder ingrijpende wijziging van de Ontgrondingenwet.

In de onderdelen 7 tot en met 9 worden deze 3 varianten toegelicht.

7. Variant 1: intrekking van de Ontgrondingenwet met aanvullende rijksregelgeving

7.1 De vraag rijst wat er zou gebeuren als de Ontgrondingenwet wordt ingetrokken. Het voordeel daarvan is in ieder geval dat alsdan een vergunningvereiste niet langer geldt. Voor de besluitvorming ten principale is in deze variant uitsluitend de WRO beschikbaar. Een doublure ter zake met de Ontgrondingenwet doet zich niet langer voor.

Anderzijds moet worden bedacht dat, ook al zou de Ontgrondingenwet worden ingetrokken, de initiatiefnemer van een ontgroning toch in WRO-kader met dezelfde soort kosten wordt geconfronteerd als die hij nu maakt met het oog op het verkrijgen van een ontgrondingsvergunning. Een overall belangenafweging

van overheidswege is, gelet op de aard van de ingreep bij de wat grotere ontgrondingen, uit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming noodzakelijk. Uit een oogpunt van reductie van administratieve lasten leidt deze variant niet tot een substantiële reductie.

7.2. Het WRO-kader heeft, zoals hierboven opgemerkt, als kenmerk dat ook bij beslissingen omtrent grootschalige ontgrondingen uitgangspunt is dat de betrokken gemeente de beslissing neemt. Van de geldende WRO wordt door de provincies nauwelijks gebruik gemaakt om zelf de RO-relevante beslissingen omtrent ontgrondingen te nemen. Om die reden is in de Ontgrondingenwet zelf bij de herziening van 1996 extra RO-instrumentarium opgenomen (artikelen 7c e.v.), waarvan overigens in de praktijk, behalve door de provincie Limburg, weinig gebruik is gemaakt, mede omdat de procedure toch nog wel ingewikkeld is. Mede om die reden is bij de Tweede Kamer een voorstel voor een nieuwe Wro aanhangig.

Uitgaande van dat voorstel kan worden gezegd dat er op termijn wel meer adequaat RO-instrumentarium beschikbaar komt. In het bijzonder gaat het dan om zaken als het vereenvoudigen van procedures, de mogelijkheden voor provincies en rijk om zelf bindend RO-beleid te voeren en het enigszins verruimen van de mogelijkheden om in het bestemmingsplan kwaliteitsnormen op te nemen. Indien de nieuwe Wro er is, zal de beslissing ten principale omtrent een ontgroning verantwoord in dat kader kunnen worden genomen. Betreft het grootschalige ontgrondingen, dan kan een provincie, met name als zij niet wil dat een gemeente ter zake de beslissing neemt, zelf de beslissing nemen door het vaststellen van een bestemmingsplan dan wel

een projectbesluit. Daarnaast kan de beslissing van een gemeente worden beïnvloed door het stellen van algemene regels bij provinciale verordening of het geven van een aanwijzing aan een individuele gemeente. Zodanige algemene regels en aanwijzingen moeten door de gemeenten in acht worden genomen.

7.3 De volgende vraag is hoe moet worden omgegaan met die aspecten van het vergunningstelsel ex de Ontgrondingenwet die niet door andere wetgeving worden bestreken. Verwezen wordt naar de onder 5.4 genoemde onderwerpen. Tweeërlei oplossing is hier denkbaar.

7.4 Allereerst kan worden afgezien van het publiekrechtelijk regelen van deze onderwerpen. Dit laatste betekent dat alsdan alleen voorhanden is de weg van het privaatrecht om door middel van contracten met beoogde ontgronders bedoelde zaken te regelen.

Een dergelijke opzet heeft evenwel risico's: de overheid is aangewezen op het bereiken van overeenstemming met de beoogde ontgronder. Het hangt af van de onderhandelingen tussen partijen.

Ten aanzien van een regeling bij privaatrechtelijk contract dan wel in de publiekrechtelijke sfeer (vergunning) is verder nog een verschil gelegen in de positie van de derde belanghebbende. In het publiekrechtelijke sfeer heeft de derde belanghebbende een wettelijk verzekerde rechtspositie: hij kan bezwaar en beroep instellen. Diezelfde positie heeft hij niet in het privaatrecht.

7.5 In de tweede plaats is denkbaar het op enigerlei wijze publiekrechtelijk regelen van de materie, waarbij 3 wegen openstaan: het onderbrengen van de materie in de wettelijke regeling van een ander toepasselijk vergunningstelsel, het overeind houden voor dit doel van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet dan wel het zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden die de nieuwe Wro biedt.

7.6 Denkbaar is aansluiting te zoeken bij het vergunningstelsel voor inrichtingen ingevolge de Wet milieubeheer. Gebruik zou kunnen worden gemaakt van artikel 8.2 van die wet, op basis waarvan kan worden bepaald dat voor categorieën van inrichtingen de provincie of de minister het bevoegd gezag is. Van dat artikel is reeds gebruik gemaakt; verwezen wordt naar bijlage 1, categorie 11. Bedacht moet echter worden dat het bij een eventuele aanpassing van de Wet milieubeheer mede gaat om het reguleren van aspecten die niet alle te maken hebben met milieuaspecten. Om reden van efficiency zouden deze evenwel kunnen worden “meegenomen” in het kader van de vergunning ex de Wet milieubeheer.

Het gaat hier om de vraag of voldoende verzekerd is dat de hierboven onder 5.5 vermelde zaken in de vorm van voor- en nazorgverplichtingen kunnen worden opgelegd. Voor zover het gaat om het storten van waarborgsommen kan gebruik worden gemaakt van het toepassing geven aan artikel 8.15. Voor de overige onder 4.10 vermelde zaken lijkt het erop dat de Wet milieubeheer onvoldoende soelaas biedt en dat die wet zou moeten worden aangevuld met een uitbreidende bepaling (artikel 8.13a) of een aparte specifieke subparagraaf, inhoudende dat, indien de inrichting betrekking heeft op ontgronden, aan de hier bedoelde vergunning ingevolge de Wet milieubeheer ook voorschriften kunnen worden verbonden met betrekking tot het opleveren van het ontgronde perceel in een bepaalde toestand na afloop van de ontgroning, de herinrichting en het beheer. Aan deze nazorgbepalingen zijn milieuaspecten verbonden, maar aan te nemen valt dat dit niet over de hele linie het geval is. Los van de nazorgaspecten, zou een wettelijke basis moeten worden gevonden voor andere in artikel 3, tweede en derde lid, genoemde soorten vergunningvoorschriften.

Dit maakt integratie van het vergunningstelsel in dat van de Wet milieubeheer problematisch: het gaat hier met name om de integraliteit van dat stelsel versus de gerichtheid van het vergunningstelsel van de Wet milieubeheer op de milieuaspecten. Deze spanning doet zich gevoelen bij een aantal onderwerpen die in het derde lid van artikel 3 van de Ontgrondingenwet zijn opgesomd. Uit een oogpunt van wetgevingssystematiek heeft de hier bedoelde integratie dus overwegende bezwaren.

Voor ontgrondingen, niet zijnde inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer, geldt het vergunningvereiste niet. Het is de vraag of dat een bezwaar is.

7.7 Voor wat betreft integratie van het vergunningstelsel in andere wetgeving kan ten aanzien van de vergunningbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat nog gedacht worden aan een aanvulling van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Die wet kent reeds een vergunningstelsel ten aanzien van waterstaatswerken, waaronder mede worden verstaan rijkswateren. Uit een oogpunt van beheer ten aanzien van die rijkswateren is het noodzakelijk ontgrondingen in rijkswateren niet vrij te laten, maar deze onder te brengen in een vergunningregime. Het vergunningregime van die wet kan worden uitgebreid door mede ontgrondingen onder dat stelsel te brengen.

7.8 In de tweede plaats zou, indien een publiekrechtelijke oplossing wenselijk wordt geacht, kunnen worden gedacht aan het overeind houden voor dat doel van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet. Het gaat dan om een beperkt vergunningstelsel, dat niet wordt gebruikt voor het nemen van de beslissing ten principale. Het is evenwel de vraag of deze uitkomst van het onderzoek aanvaardbaar is. Deze benadering is nogal gekunsteld: voor de primaire besluitvorming wordt de Ontgrondingenwet ingeruild voor de nieuwe Wro, terwijl anderzijds toch een specifiek vergunningstelsel in het leven wordt geroepen. Gelet hierop heeft deze gedachte overwegende bezwaren.

7.9 De derde oplossing is het zoveel mogelijk gebruik maken van het instrumentarium van de nieuwe Wro. Het desbetreffende bestemmingsplan of projectbesluit zou ook voorschriften kunnen bevatten, met name op het punt van de herinrichting van de locatie waar ontgrond wordt, en het gebruik dat van die locatie kan worden gemaakt. Teneinde zo veel mogelijk grip daarop te hebben, zou mede een aanlegvergunningstelsel daartoe in het desbetreffende bestemmingsplan in het leven kunnen worden geroepen. De WRO en de Wro kennen te dezen beperkingen. Het aanlegvergunningstelsel is facultatief. Het moet ook, voordat een ontgrondingsaanvraag zich aandient, reeds in een bestemmingsplan zijn opgenomen en gekoppeld zijn aan een gegeven bestemming. Ook de reikwijdte van een aanlegvergunningstelsel heeft haar beperkingen. Voor zover de Wro niet toereikend zou zijn (verwezen wordt naar de in onderdeel 5.4 genoemde onderwerpen), zou met behulp van het privaatrecht kunnen worden gewerkt. Een andere weg is een aanpassing van de Wro, in die zin dat het aanlegvergunningstelsel zodanig wordt uitgebreid dat alle genoemde beperkingen worden ondervangen.

7.10 Voorts is het nodig om de wettelijke regulering van gedoogplichten te continueren. In geval van intrekking van de Ontgrondingenwet kan de materie elders worden geregeld, waarbij gedacht kan worden aan een wijziging van de Waterstaatswet 1900.

7.11 Als gevolg van de intrekking van de Ontgrondingenwet vervalt de bevoegdheid van de provincies tot het in het leven roepen van een bestemmingsheffing.

De opbrengst van de hier bedoelde heffing kan voor drie doelen worden aangewend:

- kosten van onderzoek en planning met betrekking tot ontgrondingen en kosten van het bestuurlijk coördinatie-overleg;
- kosten van compenserende maatregelen in verband met de gevolgen van ingrijpende ontgrondingen ten behoeve van de grondstoffenvoorziening;
- kosten met betrekking tot schadevergoedingen.

Onder 4.2 is reeds opgemerkt dat voor de financiering van de eerstbedoelde kosten de heffing niet meer nodig is, nu deze in hoofdzaak samenhangen met het structuurschema oppervlakedelfstoffen en het coördinatie-overleg, ten aanzien waarvan in onderdeel 4 is geconcludeerd dat daaraan niet langer behoefte bestaat. In de onderhavige variant, waarin intrekking van de Ontgrondingenwet aan de orde is, is evenmin behoefte aan een heffing voor het financieren van schadevergoedingen.

Ook aan financiering van kosten van compenserende maatregelen is in het nieuwe bestel niet langer behoefte. Verwezen wordt naar hetgeen in onderdeel 5.2 is opgemerkt in relatie tot deel 3 van de Nota Ruimte.

Aangezien gestreefd zal worden naar maatschappelijk aanvaarde multifunctionele projecten, waarvan ontgrondingen onderdeel vormen, zijn compenserende maatregelen reeds onderdeel van die projecten en is er daarnaast niet langer behoefte aan een bestemmingsheffing om in de financiering van die kosten te voorzien.

7.12 Ten slotte wordt nog opgemerkt dat op het punt van de bescherming van archeologiebelangen een voorstel tot wijziging van de Monumentenwet bij de Tweede Kamer aanhangig is. Voor wat betreft ontgrondingen wordt het onderhavige belang beschermd met toepassing van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet, dat daartoe enigszins wordt gewijzigd. Indien zou worden overgegaan tot intrekking van de Ontgrondingenwet, zal dat wetsvoorstel moeten worden aangepast en zal de bescherming van het archeologiebelang tot gelding moeten komen via het ruimtelijk spoor. Dit laatste is het reguliere stelsel in de voorgestelde wijziging van de Monumentenwet.

7.13 In het vorenstaande is er vanuit gegaan dat de Ontgrondingenwet wordt ingetrokken en dat de nieuwe, eventueel aan te passen Wro het besluitvormingskader zal zijn ten behoeve van ontgrondingen. Een punt van aandacht zal daarbij zijn of naast de Wro er nog wel ruimte moet worden gelaten voor provincies om een eigen vergunningstelsel in het leven te roepen op basis van hun autonome regelgevende bevoegdheid.

8. Variant 2: ingrijpende herziening van de Ontgrondingenwet, waarbij het vergunningstelsel exclusief werkt en andere vergunningstelsels buiten toepassing worden verklaard

8.1 Artikel 10, zevende lid, van de wet bepaalt dat beschikkingen worden genomen na afweging van alle in artikel 3, tweede lid, bedoelde belangen. De omschrijving van de in artikel 3, tweede lid, bedoelde belangen is zeer ruim; met het oog op die belangen kunnen ook aan de vergunning voorschriften worden verbonden. Beschermd kunnen worden “alle bij een ontgroning betrokken belangen”, terwijl verder bevorderd en beschermd kunnen worden de belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde percelen en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde percelen.

Naar de tekst genomen is deze omschrijving zodanig alomvattend dat zij mede de belangenafweging die plaatsvindt bij de toepassing van specifieke vergunningstelsels kan omvatten. Anderzijds moet evenwel worden opgemerkt dat de wetgever niet voorzien heeft in een afbakening ten opzichte van de WRO en de diverse vergunning- en toelatingsstelsels in die voege dat die niet van toepassing zijn daar waar het vergunningvereiste van de Ontgrondingenwet van toepassing is.

Over de afbakening tussen het vergunningstelsel en dat van andere wetgeving, met inbegrip van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, is veel

jurisprudentie totstandgekomen. Deze jurisprudentie komt erop neer dat de zojuist besproken generale wettelijke formule niet zover gaat dat bij het verlenen van een vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet voorschriften worden gegeven, waarvan de wenselijkheid krachtens andere wetten of verordeningen moet worden beoordeeld.

Het is evenwel de vraag of strikt genomen die consequentie zou moeten worden verbonden aan de formule. Die consequentie valt niet in de Ontgrondingenwet te lezen. Een vergelijkbaar geval is de Tracéwet, waar het tracébesluit het primaire besluit is, dat wordt gevolgd door andere besluiten ter uitvoering van dat besluit, zoals kapvergunningen, milieuvergunningen etc. In de jurisprudentie met betrekking tot het tracébesluit is nimmer bepaald dat het tracébesluit zou moeten terugtreden voor andere vergunningstelsels. In feite is er sprake van communicerende vaten: het tracébesluit kan op alle relevante punten voorzieningen treffen en met inachtneming daarvan worden dan de vervolgvvergunningen verleend.

8.2 Het stelsel van de Ontgrondingenwet, zoals dit door de jurisprudentie is afgebakend ten opzichte van andere vergunningstelsels en de WRO is een tweeslachtig stelsel. Weliswaar pretendeert de Ontgrondingenwet een integrale afweging, maar die is op basis van de jurisprudentie toch tamelijk imperfect. Het bevoegd gezag is ten aanzien van de inhoud van de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet niet vrij: telkenmale dient het bevoegd gezag na te gaan of op de voorgenomen activiteit niet een specifiek vergunningstelsel van toepassing is

en, als dat zo is, dient het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunning ex de Ontgrondingenwet zich van actie in de vorm van het stellen van voorschriften om bepaalde belangen te sauveren of te bevorderen, te onthouden, terwijl het wél wettelijk gehouden is alle relevante belangen af te wegen. Dit is een onbevredigende situatie.

8.3 Gelet op het vorenstaande en mede ter beperking van administratieve lasten is een mogelijke variant dat uitsluitend de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet het exclusieve kader is en dat niet langer allerlei vergunningstelsels van toepassing zijn. Daarmee wordt de integraliteit wezenlijk inhoud gegeven.

8.4 Voor wat betreft de toepasselijkheid van de WRO in deze variant zijn 2 lijnen denkbaar.

- a. De eerste is dat de WRO niet van toepassing is. Geredeneerd kan worden dat de provincie (of de minister van Verkeer en Waterstaat) in feite toch de hoofdzaken regelt in het kader van de ontgrondingsvergunning. Als dat zo is, kunnen ook de ruimtelijk relevante aspecten worden geregeld in dat kader. De bevoegdheid van gemeenten tot het maken van bestemmingsplannen ter zake kan worden beperkt.
- b. De tweede is dat de WRO wél van toepassing is. Dit op grond van de overweging dat, als de WRO niet van toepassing zou zijn, dit zou betekenen dat er naast het bestemmingsplan ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening ruimtelijk relevante besluitvorming plaatsvindt, die los staat van de wettelijke RO-kaders en die uiteindelijk niet haar beslag vindt in een bestemmingsplan, hetgeen uit een oogpunt van kenbaarheid en overzichtelijkheid van RO-besluiten niet aanbevelenswaardig is. Uiteraard kan met het oog hierop nog wel een wettelijke voorziening worden getroffen, inhoudende dat de ontgrondingsvergunning, voor zover zij ruimtelijke repercussies heeft, moet worden vertaald in een bestemmingsplan. Echter als dat zo is, dan kan net zo goed in deze benadering het wettelijk RO-kader worden gebruikt voor de ruimtelijke aspecten van de beoogde ontgroning.

8.5 Voor wat betreft de relatie tussen de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet en de overige vergunningen en andere toelatingsbesluiten kan een probleem zijn dat, indien de eerstgenoemde vergunning het alles bepalende kader is, tegelijkertijd alle relevante beslissingen moeten worden genomen. Het is de vraag of dit efficiënt is. Niet uit te sluiten is dat op een later tijdstip, na het afgeven van de vergunning, er nog behoefte is aan nadere besluiten. Men denke aan verkeersbesluiten of een bouwvergunning voor het plaatsen van een bouwkeet. Ten behoeve van dat soort vervolgbesluiten, die op grond van de bestaande regelgeving relatief snel kunnen worden genomen, moet wederom de relatief zware vergunningprocedure op grond van de Ontgrondingenwet worden doorlopen. Bezien moet worden of er mogelijkheden zijn de procedure zo in te

richten dat in dit soort gevallen relatief snel een (vervolg)vergunning kan worden verleend.

8.6 Indien zou worden gekozen voor een integraal en exclusief vergunningstelsel, moet worden bewaakt dat, voor zover het gaat om EU-verplichtingen die nu via andere vergunning- of toelatingstelsels worden uitgevoerd (bijvoorbeeld Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet), deze door toepassing van het vergunningstelsel ex Ontgrondingenwet worden doorgevoerd.

9. Variant 3: een minder ingrijpende herziening van de Ontgrondingenwet

9.1 Een minder ingrijpende wijziging van de Ontgrondingenwet bestaat uit het in tact laten van het vergunningstelsel, zij het dat dit in veel opzichten wordt aangepast teneinde procedures te bekorten en ook in ander opzicht aan de hedendaagse eisen aan te passen en gebleken lacunes op te vullen. Het gaat om de navolgende punten.

9.2 Allereerst kan de integraliteit van het vergunningstelsel meer inhoud worden gegeven door uit te sluiten dat de voorschriften, te verbinden aan een ontgrondingsvergunning, niet mogen treden op het terrein waarop de wenselijkheid wordt beoordeeld krachtens andere regelingen. Het huidige door de jurisprudentie bepaalde stelsel heeft het bezwaar dat het bevoegd gezag ten aanzien van de inhoud van de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet niet vrij is: telkenmale dient het bevoegd gezag na te gaan of op de voorgenomen activiteit niet een specifiek vergunningstelsel van toepassing is en, als dat zo is, dient het bevoegd gezag zich van het stellen van vergunningvoorschriften ex de Ontgrondingenwet te onthouden, terwijl het wél wettelijk gehouden is alle relevante belangen af te wegen. Dit is een onbevredigende situatie. Men denke aan het geval dat de vergunningverlener van oordeel is dat de vergunning wél verleend kan worden mits een bepaald belang door het verbinden van een voorschrift aan de vergunning ex de Ontgrondingenwet wordt beschermd. Indien dat op te nemen voorschrift niet mag worden opgenomen omdat de wenselijkheid daarvan wordt beoordeeld krachtens een andere wet, is in feite de belangenafweging niet integraal en moet het bevoegd gezag maar hopen dat het gezag dat bevoegd is tot het verbinden van een zodanig voorschrift aan een andere vergunning, zulks ook zal doen. Is dat niet het geval, dan zal het bevoegd gezag ex de Ontgrondingenwet tegen het ontbreken van zodanig voorschrift bezwaar moeten maken. Dit is ook praktisch gezien een moeizame procedure. Voor de afstemming tussen primair besluit en vervolgbesluiten kan zorg worden gedragen door een gecoördineerde procedure ten aanzien van de vervolgbesluiten, met de mogelijkheid van een overrulebepaling voor het gezag dat bevoegd is ten aanzien van het primaire besluit. Dit punt komt hieronder aan de orde. In haar reactie op het concept rapport heeft FODI opgemerkt het vorenstaande geen goede gedachte te vinden. Er is immers het risico van vergunningvoorschriften, verbonden aan een vergunning ex de

Ontgrondingenwet, die strijdig kunnen blijken met die, gesteld op basis van andere wetgeving, hetgeen zou kunnen leiden tot ongewenste juridische patstellingen. Naar mijn oordeel kan zich inderdaad in de praktijk het zojuist beschreven bezwaar voordoen, maar dit kan zich ook voordoen onder de geldende Ontgrondingenwet, wanneer ten onrechte een voorschrift aan een ontgrondingsvergunning is verbonden, dat strijdig is met een ander vergunningvoorschrift. Gelet op de beperkte strekking van de wijziging van de Ontgrondingenwet, zoals deze hier is beschreven als variant 3, is het bij nadere overweging beter om af te zien van het voorstel op dit punt.

9.3 In het kader van de herziening van de Ontgrondingenwet 1996 is uitgesproken dat het van groot belang is dat er efficiënte en gecoördineerde besluitvorming plaats vindt ten aanzien van alle besluiten die nodig zijn om te ontgronden doelmatig te laten verlopen. Hierbij kan worden onderscheiden tussen enerzijds het leidende besluit – dat is de winplaatsvaststelling in het kader van de vaststelling van een streekplan dan wel de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet – en anderzijds alle vervolgbesluiten. Met de ontgroning kan pas van start worden gegaan nadat alle vervolgbesluitprocedures zijn doorlopen.

Om een doelmatig verloop te bevorderen van de procedures, gericht op de totstandkoming van beslissingen over ontgrondingen, werd paragraaf 14.1 van de Wet milieubeheer van toepassing verklaard. Op grond daarvan kan de ontgronder om een gecoördineerde voorbereiding verzoeken van alle voor de ontgroning benodigde vergunningen.

In de praktijk is gebleken dat van deze regeling weinig gebruik wordt gemaakt. Dit heeft verschillende oorzaken.

Allereerst is gebleken dat ontgronders pas coördinatie wensen wanneer er ten aanzien van de vraag of de ontgroning ten principale aanvaardbaar is, duidelijkheid is verkregen. Wanneer er nog geen ‘principebesluit’ is genomen, wordt het onwenselijk geacht om reeds met het aanvragen van allerlei benodigde vergunningen te starten en te dien aanzien om coördinatie te verzoeken. Van de zijde van de ontgronders is hierbij naar voren gebracht dat men, voordat de principebeslissing is gevallen, geen coördinatie verlangt aangezien het beschikbaar krijgen van de voor de diverse vervolgbesluiten benodigde detailinformatie leidt tot kosten voor de ontgronder, terwijl voorts voor vele vergunningen aanzienlijke bedragen aan leges moeten worden betaald. Pas wanneer aannemelijk is dat een ontgroning zal kunnen worden gerealiseerd, is er behoefte aan de resterende bestuursrechtelijke procedures gecoördineerd te laten verlopen.

In de praktijk is in de meeste gevallen de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet het leidende besluit. Gezien het vorenstaande is begrijpelijk

dat ontgronders niet vaak hebben gevraagd om verplichte coördinatie waarbij het in het geldende wettelijk stelsel zo is dat de ontgrondingsvergunning steeds onderdeel vormt van de coördinatie: in het geldende stelsel is de gevraagde ontgrondingsvergunning juist aanknopingspunt voor de coördinatie. Een tweede bezwaar van de geldende coördinatie-regeling op basis van de Wet milieubeheer is dat deze onvoldoende voorzieningen bevat met het oog op bespoediging van het besluitvormingsproces. Zo bestaat geen mogelijkheid, indien een bestuursorgaan de gevraagde vergunning weigert, om een vervangende vergunning door het coördinerende bestuursorgaan te laten geven. Inmiddels is in na de totstandkoming van de herziening van de Ontgrondingenwet totstandgebrachte wetgeving

(Wet op de waterkering, Tracéwet) voorzien in een stelsel van gecoördineerde besluitvorming, dat beter kan voorzien in de behoefte aan gecoördineerde besluitvorming. Het bevat een meer uitgewerkte regeling, met meer mogelijkheden voor het coördinerende bestuursorgaan de besluitvorming te bespoedigen.

Gevolg van het zojuist opgemerkte is dat veelal de coördinatie-regeling van de Wet milieubeheer niet werd toegepast, terwijl anderzijds de behoefte aan tijdige beschikbaarheid van de noodzakelijke vergunningen onverkort aanwezig was. Door het niet toepassen van die regeling waren er onvoldoende mogelijkheden tot gecoördineerde besluitvorming, met de daaraan verbonden vertraging. Door het ontbreken van een stok achter de deur in de vorm van een overrulebepaling stagneerde soms de besluitvorming. Doordat geen uniforme procedure werd voorgeschreven voor de totstandkoming van de diverse besluiten liep de duur voor de totstandkoming van de onderscheidene besluiten verder uiteen. In sommige gevallen is wettelijk een bezwaarschriftprocedure voorgeschreven, in andere gevallen niet. Geschat kan worden dat door het ontbreken van een adequate op coördinatie gerichte procedure, en met name door het ontbreken van de zojuist genoemde elementen, een tijdwinst gemist wordt in de orde van een half tot een jaar.

In verband met het vorenstaande dient de coördinatie-regeling anders te worden opgezet, overeenkomstig hetgeen is gebeurd in de Tracéwet en de Wet op de waterkering.

Ook in die wetten is sprake van een 'principebesluitvorming' die aan de coördinatie vooraf gaat. In de Tracéwet gaat het hier om het tracébesluit en in de Wet op de waterkering om het plan inzake de aanleg of wijziging van een primaire waterkering. In de Ontgrondingenwet wordt de rol van principebesluit vervuld door hetzij het streekplan, hetzij de vergunning op grond van die wet. Een wezenlijk kenmerk van de coördinatie-regeling is dat de daaronder te brengen procedures parallel worden geschakeld en dat zij op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld.

De parallelschakeling houdt in dat de procedures op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Het voorstel beoogt niet dat alle procedures die voor een ontgroning moeten worden doorlopen tegelijk starten en tegelijk eindigen. Afhankelijk van de situatie kan parallelschakeling gefaseerd plaatsvinden in die zin dat voor een deel van de benodigde procedures parallelschakeling en coördinatie plaatsvindt.

Alle vergunningprocedures worden doorlopen met toepassing van de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht vervatte regeling, zoals deze zal luiden indien de desbetreffende herziening van de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 2002, 54) in werking zal zijn getreden. Deze

procedure treedt dus in de plaats van de procedures die voor de voorbereiding gelden krachtens enig wettelijk voorschrift. Gevolg van de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is dat de bezwaarschriftfase niet wordt gevolgd. Ingeval beroep wordt ingesteld, wordt het beroep rechtstreeks door de rechter behandeld.

Verder wordt voorzien in een overrule-bepaling indien een bepaald bestuursorgaan geen of een negatieve beslissing neemt.

In deze opzet is het zo dat het initiatief voor toepassing van de coördinatieregeling uitgaat van de ontgronder. Hij is immers bij uitstek degene die er belang bij kan hebben dat de diverse procedures gecoördineerd worden doorlopen.

Indien het principe-besluit tot ontgronden is genomen door de vaststelling van een winplaats in een streekplan, heeft de coördinatieregeling betrekking op alle verdere te doorlopen procedures met het oog op de realisering van de ontgroning, met dien verstande dat deze niet perse alle in één alles omvattende coördinatieprocedure hoeven te worden betrokken.

Indien het principebesluit is genomen door de verlening van een vergunning krachtens de Ontgrondingenwet en het desbetreffende bestemmingsplan de ontgroning toelaat dan wel, zo dit laatste niet het geval is, het bestemmingsplan overeenkomstig de Ontgrondingenwet is aangepast aan de krachtens de Ontgrondingenwet verleende vergunning, heeft de coördinatieregeling betrekking op alle overige te nemen besluiten, waarbij met name aan andere vergunningen, onder welke benaming ook, moet worden gedacht, alsmede aan eventuele ambtshalve te nemen besluiten, zoals een peilbesluit. Indien evenwel de ontgronder eraan hecht dat de aanvraag om vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet ook in de coördinatieregeling wordt betrokken, dient dit mogelijk te zijn.

9.4 Indien variant 3 wordt gevolgd, kan deze mede worden benut om het plan voor de verbetering van de marktwerking, voor zover dit elementen bevat van wetgevende aard, uit te voeren. Het gaat hier om de gedachte om artikel 3, derde lid, onder g, h en i, (regulering van mogelijke vergunningvoorschriften) te schrappen.

10. De problematiek van de administratieve lasten

10.1 Voor een uiteenzetting omtrent dit onderwerp wordt verwezen naar de bijlage. Ter zake vindt aparte besluitvorming rijksbreed plaats. De bijlage bevat de bijdrage vanuit de sector van de ontgrondingen.

10.2 De administratieve lasten, wil ontgrond kunnen worden, zijn hoog bij die ontgrondingen die een bijdrage leveren aan de bouwgrondstoffen-voorziening. Oorzaken daarvan zijn:

- a. De aard van de ingreep en de tegenstrijdige belangen die afgewogen moeten worden. Dit stelt hoge eisen uit een oogpunt van zorgvuldigheid aan de besluitvormingsprocessen. In een aantal gevallen zijn die eisen Europeesrechtelijk bepaald en dus een gegeven (m.e.r.-, Vogel- en Habitatrichtlijnen). Voorts vloeien zij voort uit door de rechter ingevulde eisen van behoorlijk bestuur en zij zijn in die zin ook een gegeven.
- b. De weerstand in ons land tegen ontgronden, ten gevolge waarvan vrijwel altijd tot in hoogste rechterlijke instantie actie wordt gevoerd tegen ontgronden. Dit leidt er toe dat de aanvrager, los van hetgeen onder a is gezegd, gedegen onderzoek moet doen en varianten moet ontwikkelen e.d..

Het vorenstaande laat onverlet dat het nodige moet worden gedaan om de administratieve lasten zo veel mogelijk te reduceren.

10.3 Met betrekking tot de mogelijkheden om de administratieve lasten, los van de hierboven weergegeven varianten, te reduceren, kan worden gedacht aan het volgende.

- a. het in het leven roepen van de mogelijkheid om algemene regels vast te stellen, teneinde aldus het bereik van het vergunningstelsel terug te dringen. De wet kent nu alleen de vrijstellingsmogelijkheid ten aanzien van het vergunningstelsel alsmede de vereenvoudigde procedure (artikel 10, zesde lid).
- b. verder zou nog eens kritisch kunnen worden gekeken naar het bereik van het vergunningstelsel. Een aantal provincies heeft in het recente verleden het aantal vrijstellingen ten aanzien van het vergunningvereiste verruimd.
- c. hoewel zulks niet tot wetgevingsactie leidt zou als gedragslijn voor het bevoegd gezag bij de toepassing van het vergunningstelsel kunnen worden gevolgd dat niet meer wordt gevraagd dan hetgeen noodzakelijk is uit een oogpunt van behoorlijk bestuur en een strikte naleving van de wetgeving, met inbegrip van de Europeesrechtelijke regelgeving.

10.4 In relatie tot de 3 varianten kan het volgende worden opgemerkt. Hierboven (onderdeel 7.1) is reeds een opmerking gemaakt over de reductie van administratieve lasten in relatie tot variant 1.

Verwacht wordt dat alle varianten leiden tot enige reductie van administratieve lasten. Bij variant 1 is hier van belang dat de vergunningprocedure op basis van de Ontgrondingenwet niet meer hoeft te worden doorlopen en dat voor de primaire beslissing men uitsluitend aangewezen is op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit zal echter niet leiden tot een substantiële verlaging van de administratieve lasten op het punt van het te verrichten onderzoek en de te stellen voorschriften. Dit laatste geldt ook bij de varianten 2 en 3. Variant 2 biedt voordelen doordat de diverse relevante vergunningstelsels buiten toepassing worden verklaard en de betrokkenen te maken met één loket. Voor het overige wordt verwezen naar de bijlage.

11. Externe reacties op het ontwerprapport

11.1 Over het conceptrapport heeft een externe consultatieronde plaatsgevonden. Commentaren zijn ontvangen van het overlegorgaan oppervlakedelfstoffen, het IPO en het ontgrondend bedrijfsleven (FODI). De Commissie van advies voor de waterstaatswetgeving heeft ter zake een advies uitgebracht. In het kader van het V&W-project “Beter Geregeld” is het concept tenslotte beoordeeld door een commissie onder leiding van mevrouw W. Sorgdrager. Op de ontvangen reacties wordt hieronder ingegaan.

11.2 Het overlegorgaan oppervlakedelfstoffen, waarin alle bij de ontgrondingenproblematiek betrokken partijen zijn vertegenwoordigd, heeft naar voren gebracht dat het zich op dit moment voor wat betreft de lange termijn nog niet kan uitspreken voor variant 1 of 2. Pas na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en de nieuwe “één-vergunningwet” van VROM kan worden bepaald welke variant de voorkeur geniet.

Het overlegorgaan stelt verder vast dat er op zeer korte termijn behoefte bestaat om de Ontgrondingenwet aan te passen, met name teneinde het nieuwe rijksbeleid met inbegrip van de behoefte om meer marktwerking tot stand te brengen door te voeren in de Ontgrondingenwet. Om die reden spreekt het overlegorgaan zich uit voor het op zeer korte termijn doorvoeren van variant 3. Het overlegorgaan verzoekt om het hiertoe strekkende wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen.

11.3 Het IPO acht voor de korte termijn variant 3 het meest verantwoord. Voor een definitieve beslissing over intrekking of ingrijpende herziening van de Ontgrondingenwet is de tijd nog niet rijp. Wél heeft voor de lange termijn op basis van de huidige inzichten variant 2 een voorkeur, gezien -aldus het IPO- de behoefte aan gebiedende regelgeving via vergunningvoorschriften op basis van de Ontgrondingenwet en om een goede rechtsbescherming bij de afweging van alle bij de uitvoering van een ontgroning betrokken belangen van met name derden te

waarborgen. Volgens het IPO ligt een uiteindelijke eventuele keuze voor variant 1 niet voor de hand. Voor ontgrondingen bestaat naar de mening van het IPO behoefte aan een toetsing op perceelniveau, uitmondend in geboden (vergunningvoorschriften) aangaande de wijze van winning en de maatschappelijk verantwoorde afwerkingen beheer ervan, alsmede aangaande eventueel een aanpassingsinrichting en beheer van de omgeving van de ontgronde locatie. Het IPO meent dat de Ontgrondingenwet het meest geschikt lijkt voor een dergelijke ruimtelijke toetsing op microniveau.

11.4 Ook FODI concludeert dat variant 3 als eerste stap de beste keuze is. Men kan zich voorstellen dat in de toekomst aansluiting zinvol is bij de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en dat dan de Ontgrondingenwet kan worden ingetrokken (variant 1). Het moment echter waarop de nieuwe Wro volledig in werking zal zijn getreden, ligt naar verwachting nog zo ver voor ons dat daarop met zekerheid niet gewacht kan worden. Variant 2 lijkt naar het oordeel van FODI niet erg realistisch en wellicht ook ongewenst nu bij winningsprojecten een tijd tegemoet gegaan wordt, waarin vooral de ruimtelijke ontwikkelingsaspecten vooropstaan. Dit vraagt naar het oordeel van FODI eerder om geïntegreerde ruimtelijke regelgeving dan om wederom strikt sectoraal beleid.

11.5 De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving kan zich vinden in de uiteenzettingen en conclusies, vervat in het conceptrapport. Zij ziet geen aanleiding voor het formuleren van fundamentele kritiek op dit concept. De Commissie plaatst in haar briefadvies slechts enkele kanttekeningen.

11.6 De Commissie onder leiding van mevrouw Sorgdrager ziet pro's en contra's bij de afweging of een specifieke Ontgrondingenwet in stand moet worden gehouden dan wel de Wro van toepassing moet zijn. De Commissie acht het goed verdedigbaar dat het zwaartepunt van de afweging rond ontgrondingen in de toekomst niet langer plaatsvindt op basis van de Ontgrondingenwet maar op grond van de Wro, waarin het accent ligt op provincies en gemeenten. De Commissie kan zich goed voorstellen dat de beschikbare capaciteit en deskundigheid van V&W de komende jaren vooral wordt gericht op het onderbrengen van het ontgrondingendossier in de Wro.

12. De varianten gewogen

12.1. De varianten zijn onderling zeer verschillend en zelfs niet geheel vergelijkbaar. In het onderstaande worden de voor- en nadelen op een rij gezet.

Variant 1

12.2. Variant 1 behelst intrekking van de Ontgrondingenwet, waarbij de primaire beslissingen op het terrein van ontgrondingen worden genomen in het kader van de (eventueel te wijzigen) Wet op de Ruimtelijke Ordening en straks de Wet ruimtelijke ordening, onder aanpassing van een aantal wetten. Daarmee verschuift

de verantwoordelijkheid voor de wetgeving op dit punt naar de minister van VROM. Het bepalend kader voor de primaire besluitvorming omtrent ontgrondingen is in deze variant de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

12.3 Variant 1 vormt een breuk ten opzichte van de bestaande situatie, waarin de provincie door hun in de Ontgrondingenwet geregelde positie het meest betrokken bestuur vormt met betrekking tot ontgrondingen.

12.4 Voordeel van deze variant is dat er geen dubbele besluitvorming plaats vindt ten aanzien van de primaire beslissing omtrent ontgrondingen: nu de Ontgrondingenwet in deze variant wordt ingetrokken, blijft ter zake alleen de Wet op de Ruimtelijke Ordening over. Het wegvallen van de dubbele besluitvorming zal kunnen leiden tot bespoediging van besluitvormingsprocedures en tot enige vermindering van administratieve lasten.

12.5 Het vorenstaande betekent dat met name gemeenten de primaire beslissing ten aanzien van ontgrondingen zullen gaan nemen. Anderzijds bevat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening allerlei voorzieningen voor rijk en provincie om, zo zij dit nodig achten, maatregelen te treffen. Gedoeld wordt hierbij op de mogelijkheid om structuurvisies, algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen, aanwijzingen en zelfs rijks- en provinciale bestemmingsplannen ter zake tot stand te brengen.

12.6 Deze variant bevat een aantal onzekerheden:

- a. Een eerste punt is dat grootschalige ontgrondingen zich met name voltrekken in het landelijk gebied. Het is onzeker of de betrokken landelijke gemeente wel voldoende deskundigheid bezit om verantwoord de primaire beslissing te kunnen nemen en of men voldoende in staat is tot een zorgvuldige belangenafweging, waarbij niet lokale belangen perse de doorslag behoren te geven.
- b. Een risico is ook dat het stelsel van de WRO (en straks de Wro) niet alle facetten kan omvatten die in de Ontgrondingenwet wettelijk worden geregeld. Het stelsel van de WRO (en straks de Wro) biedt geen mogelijkheden om voorschriften te stellen ten aanzien van het beheer van de ontgronde locatie en biedt evenmin mogelijkheden tot het opleggen van waarborgsommen of het opleggen van meldingsverplichtingen. Zaken als het beheer van de ontgronde locatie dienen, bij het ontbreken van wettelijke mogelijkheden, privaatrechtelijk te worden geregeld, maar daarbij kan de overheid niet iets opleggen.
- c. Verder is een onzekerheid hoe provincies zullen reageren op intrekking van de Ontgrondingenwet. Onzeker is of en in hoeverre zij gebruik zullen maken van hun bevoegdheden in het kader van de nieuwe Wro. Een tweede punt is dat niet zeker is of zij gebruik zullen maken van hun autonome regelgevende bevoegdheid om een specifiek vergunningstelsel in het leven te roepen ten behoeve van ontgrondingen. De vraag is hoe

zich dit verhoudt tot deze variant. Mocht een zodanig vergunningstelsel haaks staan op het streven van het kabinet naar marktwerking of in strijd komen met het dereguleringsbeleid van het kabinet, dan rijst de vraag of een zodanig vergunningstelsel wel toelaatbaar is.

Variant 2

12.7 Variant 2 behelst dat de Ontgrondingenwet in stand blijft, waarbij de andere vergunningstelsels wettelijk buiten toepassing worden verklaard. Over de hele linie wordt in deze variant de provincie de bevoegde instantie, behoudens ten aanzien van rijkswateren.

12.8 Het voordeel van variant 2 is dat er rigoureuus wordt gesnoeid in het woud van de toepasselijke vergunningprocedures (“één-vergunningwet”), hetgeen op zich goed past bij het streven van het kabinet naar minder en kortere besluitvormingsprocedures. Anderzijds is het zeer de vraag of een één-vergunningwet alleen op dit terrein, waar het betreft een beperkt segment van ondernemersactiviteiten, zou moeten worden gerealiseerd. Een punt is dat een dergelijke terugtred van andere vergunningstelsels in het verleden alleen is aanvaard in noodsituaties (Deltawet grote rivieren).

12.9 Een nadeel is dat in deze variant de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet buiten toepassing wordt verklaard. Dit leidt tot op zekere hoogte tot een dubbeling in de primaire besluitvormingsprocedures.

Variant 3

12.10 Variant 3 bevat een minder ingrijpende herziening van de Ontgrondingenwet en bevat een aantal verbeteringen binnen het huidige stelsel. Dit is dus de minst vergaande variant.

12.11 Deze variant kan op korte termijn worden uitgewerkt in een wetsvoorstel. Uit de verkenningen ten behoeve van het onderhavige onderzoek is naar voren gekomen dat de onderhavige variant breed wordt ondersteund. Aangezien deze variant tal van nuttige verbeteringen bevat, kan deze variant worden gekozen voor de korte termijn, vooruitlopend op een later te nemen beslissing omtrent variant 1 of variant 2.

Gelet op de op het onderhavige conceptrapport ontvangen reacties is er brede steun om een wijziging van de Ontgrondingenwet overeenkomstig variant met spoed te bevorderen.

12.13 Het wetsvoorstel kan worden uitgebreid met het schrappen van die bepalingen in de Ontgrondingenwet, die te maken hebben met de afbouw van de regulering van het rijk met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening en het plan de marktwerking te bevorderen. Voorts kunnen daarin bepalingen met betrekking tot de reductie van administratieve lasten worden opgenomen.

13. Conclusies

13.1 Mede gelet op de ingekomen commentaren is voor de korte termijn de beslissing variant 3 door te voeren. Na het uitbrengen van dit rapport zal de totstandkoming van het wetsvoorstel met voorrang worden bevorderd. Een zodanig wetsvoorstel kan in 2005 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Verwacht mag worden dat het wetsvoorstel begin 2006 in werking kan treden.

13.2 Teneinde meer helderheid te krijgen over de mogelijkheden of variant 1 valt te realiseren is het wenselijk dat ter zake nader onderzoek wordt verricht. Derhalve zal een nadere verkenning worden gedaan naar de mogelijkheden om de regulering inzake ontgrondingen onder te brengen in de Wro en mogelijk andere wetten. De overwegingen van de Commissie Sorgdrager, die voorzichtig tenderen naar een keus voor variant 1, zullen worden betrokken bij de verkenning. Op basis van die verkenning zal het kabinet conclusies trekken ten aanzien van het wetgevingsbeleid voor de langere termijn.

Bijlage Administratieve lasten in het kader van de Ontgrondingenwet

1. Inleiding

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de vraag of het mogelijk is maatregelen te nemen waardoor de administratieve lasten, veroorzaakt door de toepassing van de Ontgrondingenwet, worden gereduceerd, om zo een bijdrage te leveren aan de taakstelling met betrekking tot de vermindering van de administratieve lasten, veroorzaakt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierbij wordt aangesloten bij de drie varianten van het rapport.

2. Administratieve lasten Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet kent een vergunningstelsel. De administratieve lasten worden bij toepassing van dit vergunningstelsel veroorzaakt door de kosten, verbonden aan de onderzoeken die door het bevoegd gezag worden verlangd tijdens de vergunningprocedure en door de kosten, verbonden aan het naleven van aan de vergunning verbonden voorschriften.

In 2001 heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de administratieve lasten, veroorzaakt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit onderzoek behelsde een nulmeting met als peildatum 1 januari 2001. De hoogte van de administratieve lasten wordt in dit onderzoek bepaald door de kosten van de administratieve handelingen te vermenigvuldigen met het aantal malen dat deze handelingen door bedrijven worden uitgevoerd. Met betrekking tot de Ontgrondingenwet levert dit het volgende resultaat op. De Ontgrondingenwet is van toepassing op 250 bedrijven. De gemiddelde lasten voor een bedrijf komen uit op ongeveer € 95.000,-. Het totaal aan administratieve lasten, veroorzaakt door de Ontgrondingenwet, komt dan uit op 23.5 miljoen Euro. De Ontgrondingenwet veroorzaakt hiermee 15 tot 20% van de administratieve lasten binnen de waterstaatswetgeving.

3. Denkbare maatregelen in verband met lastenreductie

Het onderzoek naar nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet heeft drie varianten opgeleverd voor het treffen van wettelijke voorzieningen met betrekking tot de Ontgrondingenwet:

Variant 1: intrekken van de Ontgrondingenwet,

Variant 2: ingrijpende wijziging van de Ontgrondingenwet,

Variant 3: minder ingrijpende wijziging van de Ontgrondingenwet.

Bij het bespreken van de mogelijke maatregelen, die genomen kunnen worden om de administratieve lasten, veroorzaakt door toepassing van de Ontgrondingenwet te reduceren, zal allereerst variant 3 aan bod komen. Vervolgens komen de andere varianten aan bod.

Variant 3: minder ingrijpende herziening van de Ontgrondingenwet

Er zijn drie mogelijkheden denkbaar om in deze variant te komen tot een lastenreductie.

a. Het in het leven roepen van de mogelijkheid om algemene regels op te stellen
De Ontgrondingenwet biedt de mogelijkheid om met betrekking tot ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij niet of nauwelijks andere belangen

zijn betrokken, af te wijken van de normale voorbereidingsprocedure met betrekking tot de beslissing op vergunningaanvragen (artikel 10, zesde lid). De normale voorbereidingsprocedure is de procedure neergelegd in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 onderscheidenlijk paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht.

De gedachte is om met name deze gevallen in de toekomst volledig aan het vergunningstelsel te onttrekken door middel van het vaststellen van algemene regels ten aanzien van dat soort activiteiten. De inhoud van de algemene regels, op te stellen door het bevoegd gezag (meestal gedeputeerde staten), is hierbij bepalend voor de mate van lastenreductie.

Ten aanzien van ontgrondingen in de Noordzee dient evenwel het stelsel van de vereenvoudigde procedure behouden te blijven met het oog op de specifieke situatie. In die situatie wordt gewerkt met regionale ontgrondingenplannen Noordzee (RON), die aan inspraak worden onderworpen. De vergunningaanvragen ter zake worden vervolgens getoetst aan het vastgestelde RON. Gelet op de totstandkoming van het RON is het wél wenselijk individuele aanvragen te toetsen aan het RON, maar kan met een vereenvoudigde procedure worden volstaan.

Uit overzichten van de provincies blijkt dat zij veelvuldig gebruik maken van de mogelijkheid om door middel van een vereenvoudigde procedure een vergunning te verlenen (zie onderstaande tabel).

Tabel; overzicht provinciale ontgrondingenvergunningen (2003)

Provincie	Aantal aanvragen	Gevolgde procedure		Aantal vrijstellingen (meldingen ³)	Aantal malen beroep bij de RvST
		Normale procedure	Eenvoudige procedure		
Drenthe	19	9	10	0	0
Friesland	30	22	8	13	0
Flevoland	40	23	4	13	0
Gelderland	68 ⁴	niet bekend	niet bekend	0	niet bekend
Groningen	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend
Limburg	16	12	2	7	3
N.-Brabant	65	60	3	150	6
N.-Holland	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend
Overijssel	43	18	25	niet bekend	niet bekend
Utrecht	43	43	0	0	1

³ Het aantal vrijstellingen is onbekend, omdat de op basis van de verordening vrijgestelde ontgrondingen zonder tussenkomst van de provincie worden uitgevoerd. In deze kolom zijn daarom alleen de vrijgestelde ontgrondingen die bij de provincie zijn gemeld opgenomen.

⁴ Aanvragen vanaf april 2002.

Zeeland	20	20	0	0	0
Z.-Holland	2	2	0	16	1
Totaal	346	189	52	199	11

Indien algemene regels worden vastgesteld, waardoor de gevallen waarin nu een vereenvoudigde procedure wordt doorlopen om een vergunning te verlenen, voortaan aan het vergunningstelsel worden onttrokken, zal dit leiden tot een vermindering van vergunningplichtige ontgrondingen (minimaal 52 in 2003). Omdat het gaat om ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij niet of nauwelijks andere belangen zijn betrokken, zal de reductie van de administratieve lasten in absolute zin echter meevallen. Relatief gezien zou de lastenreductie wel groot kunnen zijn.

Het vaststellen van algemene regels zal met name kunnen worden toegepast met betrekking tot ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij niet of nauwelijks andere belangen zijn betrokken. In de andere gevallen stellen de aard van de ingreep en de tegenstrijdige belangen die afgewogen moeten worden, dusdanig hoge eisen aan het besluitvormingsproces, dat het middel van algemene regels niet geschikt is. Bij grootschalige ontgrondingen is het noodzakelijk dat het bevoegd gezag, in het kader van een zorgvuldige integrale belangenafweging, bij iedere voorgenomen ontgroning onderzoek voorschrijft en voorschriften aan de vergunning verbindt, die specifiek zijn afgestemd op de ontgroning in kwestie. Het merendeel van de administratieve lasten wordt nu juist veroorzaakt door de kosten, verbonden aan deze onderzoeken en voorschriften. Het realiseren van een substantiële reductie van de administratieve lasten wordt ten aanzien van grootschalige ontgrondingen hierdoor niet goed mogelijk geacht.

b. Het aantal vrijstellingen ten aanzien van het vergunningvereiste verruimen
Op grond van de Ontgrondingenwet (artikel 7, tweede lid) kunnen vrijstellingen ten aanzien van het vergunningvereiste in het leven worden geroepen. Door het verruimen van deze vrijstellingen kan het bereik van het vergunningstelsel worden verkleind en worden zo de administratieve lasten gereduceerd. Uit de tabel komt naar voren dat de provincies op dit moment al veelvuldig gebruik maken van deze vrijstellingsmogelijkheid. In de toekomst zal het aantal vrijgestelde ontgrondingen nog toenemen. Zo kent de provincie Utrecht op dit moment een verordening waarin bijna alle ontgrondingen vergunningplichtig zijn. In de loop van 2004 zal een groot aantal vrijstellingen worden opgenomen in deze verordening, met name betreffende kleinschalige natuurontwikkeling en het bouwrijp maken van percelen. Dit scheelt ongeveer 15 vergunningen per jaar. Ook in Noord-Brabant en Gelderland worden in 2004 nieuwe verordeningen vastgesteld, waarin meer ontgrondingen worden vrijgesteld. Ook op dit vlak valt dus een reductie van de administratieve lasten te verwachten.

c. Efficiënte en gecoördineerde besluitvorming

In variant 3 wordt de coördinatieregeling met betrekking tot de diverse vergunning-procedures anders opgezet. Het wezenlijke kenmerk van de voorgestelde coördinatieregeling is dat de daaronder te brengen procedures parallel worden geschakeld en dat zij op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld. De parallelschakeling houdt in dat procedures op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. De tijdwinst wordt geschat op een half tot een jaar.

Variant 2: ingrijpende wijziging van de Ontgrondingenwet

Ook in deze variant blijft het vergunningstelsel bestaan. De mogelijkheden tot lastenreductie die bij variant 3 zijn besproken, zijn dus ook aanwezig bij deze variant. Omdat in deze variant de Ontgrondingenwet het exclusieve kader wordt waarbinnen de belangenafweging plaatsvindt, is echter een nog grotere tijd- en efficiencywinst te verwachten dan bij variant 3. Net als in variant 3 blijft het noodzakelijk dat het bevoegd gezag, in het kader van een zorgvuldige integrale belangenafweging, bij grootschalige ontgroning onderzoeken kan blijven voorschrijven en voorschriften aan de vergunning kan verbinden, die specifiek zijn afgestemd op de ontgroning in kwestie, waardoor het realiseren van een substantiële reductie van de administratieve lasten ook in deze variant niet goed mogelijk lijkt.

Variant 1: intrekken van de Ontgrondingenwet

In deze variant wordt de Ontgrondingenwet ingetrokken. Het gevolg hiervan is dat het vergunningvereiste niet langer geldt. De vergunningprocedure op basis van de Ontgrondingenwet hoeft niet meer te worden doorlopen, voor de primaire beslissing is men alleen aangewezen op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Omdat gelet op de aard van de ingreep, uit een oogpunt van de zorgvuldige besluitvorming, een integrale belangenafweging noodzakelijk blijft, zal dezelfde belangafweging die nu op basis van de Ontgrondingenwet geschiedt, in de toekomst geschieden in het kader van de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De potentiële ontgronder zal in dit nieuwe kader grosso modo met dezelfde administratieve lasten worden geconfronteerd als nu het geval is in het kader van het verkrijgen van een ontgrondingsvergunning.

4. Conclusie

Alle drie de varianten uit de studie naar de nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet leiden tot enige reductie van de administratieve lasten. In variant 2 is met name de tijd- en efficiencywinst, die valt te verwachten wanneer de Ontgrondingenwet het exclusieve kader wordt waarbinnen de belangenafweging plaatsvindt, een aanzienlijk pluspunt. De betrokkenen hebben in deze variant voortaan te maken met één loket. Bij variant 3 is deze tijd- en efficiencywinst ook aanwezig, maar in mindere mate. In variant 1 is enige reductie van de lasten te verwachten, doordat de vergunningprocedure op basis van de Ontgrondingenwet niet meer hoeft te worden doorlopen en men voor de

primaire beslissing alleen is aangewezen op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hoe groot de reductie in elk van de drie varianten zal zijn, is niet precies kwantificeerbaar.

Daargelaten dat enige reductie van de administratieve lasten te realiseren valt, lijkt een substantiële reductie van de administratieve lasten in alledrie de varianten niet goed mogelijk. De aard van de ingreep bij (grootschalige) ontgrondingen en de tegenstrijdige belangen die afgewogen moeten worden stellen dusdanige hoge eisen aan het besluitvormingsproces, dat in het kader van een zorgvuldige integrale belangenafweging, het verlangen van onderzoeken en het verbinden van voorschriften aan de relevante vergunningen door het bevoegd gezag, specifiek afgestemd op de ontgroning in kwestie, noodzakelijk is en blijft. Het merendeel van de administratieve lasten wordt nu juist veroorzaakt door de kosten, verbonden aan deze onderzoeken en de vergunningvoorschriften. Het maakt hierbij geen verschil of de belangenafweging plaatsvindt in het kader van de Ontgrondingenwet, of op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.