

Vergaderjaar 2005–2006

30 346

Wijziging van de Ontgrondingenwet

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 september 2005 en het nader rapport d.d. 27 oktober 2005, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2005, no. 05.002642, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Ontgrondingenwet, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt een deel resultaten van het onderzoek naar nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet² door te voeren. In onderhavig voorstel gaat het om de afbouw van de regierol van het Rijk met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening en wijziging van de wet in verband met de ervaringen, opgedaan bij de toepassing ervan. Het gaat hier om een verbetering van de reeds in de wet opgenomen coördinatieregeling voor de vergunningprocedures in verband met het streven van het kabinet naar bespoediging van besluitvormingsprocedures en om het in het leven roepen van de mogelijkheid om regels te stellen voor het verrichten van ontgroningen, als substituut voor het vergunningstelsel, dit laatste mede in verband met het streven van het kabinet naar reductie van administratieve lasten.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2005, nr. 05.002642, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2005, nr. W09.05.0316/V, bied ik U hierbij aan.

1. Delegatie en subdelegatie
Artikel D van het wetsvoorstel beoogt in artikel 7 van de Ontgrondingenwet een wettelijke basis te verschaffen voor het bij AMvB aanwijzen van categorieën eenvoudige ontgroningen waarvoor geen vergunningplicht zal gelden, maar bij of krachtens die AMvB gegeven algemene regels. De toelichting noemt geen voorbeelden van soorten ontgroningen of categorieën ontgroningen welke mogelijk buiten de vergunningplicht zullen komen te vallen. Dit roept de vraag op waarom de wet geen criteria bevat ter afbakening van deze gevallen en categorieën, terwijl evenmin duidelijk is waarom de mogelijkheid

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Nut en noodzaak ontgrondingenwet, Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XII, nr. 9, bijlage 2.

van subdelegatie wordt geboden¹. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel op dit punt te concretiseren en de mogelijkheid van subdelegatie te laten vervallen.

1. Naar aanleiding de opmerking van de Raad ten aanzien van de aanduiding van afbakeningscriteria voor mogelijke vergunningsvrije ontgrondingen is het beoogde artikel 7, eerste lid, van de Ontgrondingenwet geconcretiseerd. Aangegeven is dat het gaat om categorieën van ontgrondingen die niet ernstig ingrijpen in de fysieke omgeving. De aanbeveling van de Raad om de mogelijkheid van subdelegatie te laten vervallen is niet overgenomen. Zeer wel denkbaar is dat de exacte afbakening van de hierboven genoemde gevallen en categorieën een groot detailniveau vereist. Hetzelfde geldt voor de te stellen regels waar in dergelijke gevallen aan voldaan moet worden. Subdelegatie ligt daarom wel degelijk voor de hand. Een en ander is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onder D, verduidelijkt.

2. Habitatrictlijn²

Ontgrondingen zijn activiteiten die naar hun aard significante effecten kunnen hebben op beschermde soorten en (leef)gebieden. Voor dergelijke activiteiten schrijft de Habitatrictlijn in artikel 6, lid 3, de zogeheten habitattoets voor³. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. Met het uitzonderen van bepaalde categorieën ontgrondingen van de vergunningplicht ontbreekt een moment om een dergelijke habitattoets door te voeren. Mogelijk zou dit door een meldingplicht van deze ontgrondingen kunnen worden ondervangen. Echter, voor de bij AMvB aan te wijzen categorieën bestaat geen algemene meldingplicht. Gelet op artikel 7, lid 3, van de Ontgrondingenwet kan daarvoor bij AMvB worden gekozen, maar dit is niet verplicht. De Raad beveelt te verzekeren dat een habitattoets zal worden toegepast, waar dat volgens de richtlijn nodig is.

2. Op 21 augustus 2005 is in Staatsblad 195 de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europees-rechtelijke verplichtingen verschenen. Met deze wet wordt een vergunningstelsel geïntroduceerd ter implementatie van onder meer artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Het doel van dit vergunningstelsel is te voorkomen dat projecten of handelingen worden uitgevoerd of verricht die de natuurlijke kenmerken van aangewezen Natura 2000-gebieden aantasten. In dit kader zal dus de door de Raad bedoelde habitattoets plaats gaan vinden. Naar verwachting zal genoemde wet op 1 oktober 2005 in werking treden (Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 juni 2005, Kamerstukken II 2004/05, 30 192, nr. 1). Met de inwerkingtreding van deze wet wordt voldoende verzekerd dat de effecten op Natura 2000-gebieden in kaart worden gebracht van ontgrondingen met betrekking waartoe geen vergunning nodig is op grond van de Ontgrondingenwet. Het is op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 dan immers verboden om te ontgronden zonder vergunning als deze ontgroning de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden kan verslechteren.

3. Coördinatie met andere wetten

a. Voorzover de habitattoets reeds is verzekerd voor ontgrondingen bij of krachtens andere wetten, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening of de nog in werking te treden Natuurbeschermingswet 1998, beveelt de Raad aan een coördinatieregeling op te nemen in de Ontgrondingenwet, opdat alle ontgrondingen welke mogelijk significante gevolgen hebben voor gebieden die vallen onder het beschermingsregime van de Habitatrictlijn een dergelijke toets ondergaan.

b. Artikel 56b, lid 2, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bevat een samenloopregeling met onder andere artikel 7e van de Ontgrondingenwet. De

¹ Zie aanwijzingen voor de regelgeving 24–26.

² Richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

³ Zie ook de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2004, zaak C-127/02, AB 2004/365, m.nt. ChB.

Raad beveelt aan met het vervallen van artikel 7e in het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet tevens de Wet op de Ruimtelijke Ordening op dit punt aan te passen.

c. Bij wet van 21 juni 2001, Staatblad nr. 346 is de Wet op de economische delicten gewijzigd. Deze wijzigingen treden in werking per 1 januari 2008. De Raad beveelt aan niet alleen de huidige tekst van de Wet op de economische delicten aan te passen aan de voorgestelde wijzigingen van de Ontgrondingenwet, maar ook de tekst van de Wet op de economische delicten, die nog niet in werking is getreden.

3.

a. Zoals onder punt 2 reeds is uiteengezet, wordt door middel van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 reeds voldoende verzekerd dat alle ontgrondingen welke mogelijk significante gevolgen hebben voor gebieden die vallen onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn een habitatoets ondergaan. Het is daarom niet nodig een bijzondere coördinatieregeling op te nemen in de Ontgrondingenwet. Wel speelt in dit verband het volgende. In artikel 19ka van de Natuurbeschermingswet 1998 is een coördinatieregeling opgenomen indien voor het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling naast de vergunning van artikel 19d, eerste lid, van die wet andere besluiten zijn vereist. In de beoogde artikelen 10a tot en met 10e van de Ontgrondingenwet is eveneens een dergelijke coördinatieregeling opgenomen. Aangezien de coördinatieregelingen niet geheel overeenkomen is in het beoogde artikel 10a, eerste lid, van de Ontgrondingenwet nu expliciet bepaald dat in geval voor een ontgroning zowel een vergunning krachtens de Ontgrondingenwet als een vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is, de coördinatieregeling van artikel 19ka van laatstgenoemde wet buiten toepassing blijft. De coördinatieregeling van de Ontgrondingenwet is met andere woorden leidend.

b. De aanbeveling van de Raad is overgenomen.

c. De wijziging van de Wet op de economische delicten waarop de Raad doelt, heeft geen betrekking op de beschrijving van economische delicten die voortvloeien uit overtreding van bepalingen van de Ontgrondingenwet. Om die reden kan volstaan worden met aanpassing van de huidige tekst van de Wet op de economische delicten en is de aanbeveling van de Raad niet overgenomen.

4. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting aangegeven dat in het onderzoek ten aanzien van nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet op langere termijn rekening zal worden gehouden met onderhavige wijziging van de Ontgrondingenwet voor de korte termijn.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het voorstel van wet een technische verbetering aan te brengen. Dit betreft het ongedaan maken van het in artikel I, onder T, schrappen van de woorden «bij wijze van provinciale belasting» in artikel 21f, eerste lid. Hiermee wordt voorkomen dat twijfel ontstaat over de toepasselijkheid van hoofdstuk XV van de Provinciewet. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel V een afstemmingsbepaling op te nemen tussen het voorliggende voorstel van wet en het bij koninklijke boodschap van 21 oktober 2003 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg) (kamerstukken 29 259).

4. Evaluatie korte termijn doelstellingen

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft in paragraaf 1.3 aan dat alle betrokken partijen het eens zijn over de noodzakelijke wijzigingen van de Ontgrondingenwet op de korte termijn, namelijk de periode tot en met 2008¹, maar dat er nog verdeeldheid is over de vraag wat de nut en noodzaak is van de Ontgrondingenwet op de lange termijn. Gelet hierop, beveelt de Raad aan in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de vraag of de korte termijn doelstellingen aan het eind van die termijn ook zijn gerealiseerd en hoe met de uitkomsten van die evaluatie rekening zal worden gehouden bij het formuleren van de aanpak op de lange termijn.

¹ Zie de memorie van toelichting onder paragraaf 2.2.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus