

**Verkenning van de mogelijkheden van  
intrekking van de Ontgrondingenwet**

- eindrapport -

Dr. ir. A.G. Bregman  
Prof. mr. D.A. Lubach

Den Haag, 10 april 2006

Instituut voor Bouwrecht  
tel. 070-3141506  
fax 070-3282074  
Email: [agbregman@ibr.nl](mailto:agbregman@ibr.nl)

## Inhoudsopgave

<b>0. SAMENVATTING EN CONCLUSIES .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
1.1. AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK.....	3
1.2. AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	3
1.3. AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	3
1.4. OPZET VAN HET RAPPORT .....	4
<b>2. DE ACHTERGRONDEN VAN DE VOORGENOMEN INTREKKING VAN DE ONTGRONDINGENWET .....</b>	<b>5</b>
2.1. DE BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT .....	5
2.2. HET NUT & NOODZAAKRAPPORT.....	5
<b>3. HET WETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DE ONTGRONDINGENWET .....</b>	<b>7</b>
3.1. DE AFBOUW VAN DE REGIEROL VAN HET RIJK.....	7
3.2. BEVORDERING VAN DOELMATIGE PROCEDURES.....	7
3.3. GEDIFFERENTIEERD INSTRUMENTARIUM.....	8
3.4. FINANCIËLE ASPECTEN.....	8
<b>4. VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN INTREKKING VAN DE ONTGRONDINGENWET .....</b>	<b>9</b>
4.1. INLEIDING .....	9
4.2. PLANOLOGISCHE STURING OP BASIS VAN DE ONTGRONDINGENWET.....	9
4.3. EEN MOGELIJKHEID VOOR DE PLANOLOGISCHE AFWEGING ZONDER ONTGRONDINGENWET....	9
4.4. STURING MET BETREKKING TOT DE UITVOERING OP BASIS VAN DE ONTGRONDINGENWET....	10
4.4.1. <i>De Ontgrondingenwet in het algemeen.....</i>	<i>10</i>
4.4.2. <i>De Ontgrondingenwet en rijkswateren.....</i>	<i>12</i>
4.5. MOGELIJKHEDEN VOOR STURING MET BETREKKING TOT DE UITVOERING ZONDER ONTGRONDINGENWET .....	13
4.5.1. <i>Inleiding.....</i>	<i>13</i>
4.5.2. <i>Een volledig privaatrechtelijke regeling van ontgrondingen.....</i>	<i>15</i>
4.5.3. <i>Regeling via de Wet milieubeheer.....</i>	<i>18</i>
4.5.4. <i>Regeling via het aanlegvergunningstelsel op grond van het bestemmingsplan.....</i>	<i>19</i>
4.5.5. <i>Regeling via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.....</i>	<i>20</i>
4.5.6. <i>Regeling via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken/Waterwet.....</i>	<i>22</i>
4.6. DE UITWERKING VAN HET VOORSTEL VOOR VERGUNNINGVERLENING OP BASIS VAN DE WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT.....	23
<b>5. ENKELE SLOTOPMERKINGEN .....</b>	<b>27</b>
BIJLAGE 1: PERSONEN MET WIE IS GESPROKEN IN HET KADER VAN HET ONDERZOEK.....	28
BIJLAGE 2: VOORBEELDEN VAN VOORWAARDEN BIJ DE ONTGRONDINGSVERGUNNING.....	29

## 0. Samenvatting en conclusies

Door de wijziging van de Ontgrondingenwet waarvoor een voorstel op 4 november 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden, verdwijnen specifieke planologische mogelijkheden voor rijk en provincies om het ontgrondingenbeleid te sturen, uit de Ontgrondingenwet. Dit betekent dat de *locatiekeuze* bij ontgrondingen na inwerkingtreding van de gewijzigde Ontgrondingenwet volledig plaatsvindt op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die in de toekomst zal worden vervangen door de Wet ruimtelijke ordening.

Dit rapport richt zich op de specifieke regeling die in de Ontgrondingenwet na deze wetswijziging achterblijft en die zich richt op de aspecten *locatie-inrichting* en *locatiebeheer*.

Op basis van literatuurstudie, gesprekken met bij ontgrondingen betrokkenen en bestudering van provinciale ontgrondingsverordeningen en –vergunningen, is voor zowel ontgrondingen op het land als in rijkswateren nagegaan welke mogelijkheden er zijn om ook de bij of krachtens de Ontgrondingenwet gegeven regels terzake van locatie-inrichting en locatiebeheer in bestaande wetten onder te brengen dan wel via het privaatrecht te regelen.

In dit verband zijn de volgende mogelijkheden onderzocht:

- a. een volledig privaatrechtelijke regeling van ontgrondingen;
- b. regeling via de Wet milieubeheer;
- c. regeling via de aanlegvergunning op grond van het bestemmingsplan;
- d. regeling via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- e. regeling via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken/Waterwet

Voor de mogelijkheden a t/m c is de conclusie dat het weliswaar mogelijk zal zijn bepaalde aspecten die nu via de brede belangenafweging bij de beoordeling van ontgrondingsvergunningen aan de orde komen, langs genoemde wegen te regelen, maar dat het niet mogelijk is alle bepalingen die aan vergunningen thans worden verbonden op genoemde wijzen te regelen.

Voor ontgrondingen op het land biedt de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een geschikt juridisch voertuig om alle aspecten van *locatie-inrichting* en *locatiebeheer* in op te nemen. Omdat de Wabo in eerste aanleg zal bestaan in een verzameling toestemmingenstelsels, en de Ontgrondingenwet na invoering van de hiervoor genoemde wetswijziging in feite nog slechts uit een toestemmingenstelsel (vergunningstelsel) zal bestaan, kan de gehele regeling van de Ontgrondingenwet in de Wabo een plaats krijgen. Andere wetten (zoals de Woningwet) bevatten meer dan alleen een dergelijk toestemmingenstelsel en zullen daarom eerst na integratie van de achterliggende normstelsels geheel in de Wabo opgaan.

Wat betreft ontgrondingen in rijkswateren is thans de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) van toepassing. Voor ontgrondingen in rijkswateren geldt daarmee een dubbele vergunningplicht: een ontgrondingsvergunning en een Wbr-vergunning. De afweging van alle relevante belangen vindt bij zulke projecten door een bepaling in de Wbr plaats bij de verlening van de ontgrondingsvergunning.

In de toekomst zal de Wbr opgaan in de Waterwet. Omdat de belangen die ingeval van ontgrondingen in rijkswateren zullen worden afgewogen voor veel projecten breder zijn dan het afwegingskader op grond van de Waterwet, wordt aanbevolen ook voor rijkswateren in beginsel uit te gaan van de plicht om een Wabo-vergunning te verkrijgen, naast een vergunningplicht op grond van de op dergelijke ontgrondingen toepasselijke Waterwet. Dit is slechts anders in rijkswateren, met name op de Noorzee, waar de Wabo niet zal gelden en boven uitsluitend belangen een rol spelen die door de waterwet

worden bestreken. In gevallen waarin beide vergunningen nodig zijn, zullen deze in de toekomst worden gecoördineerd.

Parallel aan deze maatregelen zou een verdere standaardisering van voorschriften voor ontgrondingen kunnen plaats vinden, zodat minder vaak daadwerkelijk een vergunning nodig is. Voor een dergelijke vergroting van het bereik van algemene regels wordt in het hiervoor genoemde wetsvoorstel reeds een aanzet gegeven. Ten behoeve van algemene regels die de vergunningplicht voor sommige typen ontgrondingen vervangt, dient de Wabo een grondslag te bieden voor een AMvB en provinciale verordeningen waarin deze regels zijn neergelegd.

Omdat bovengenoemde voorstellen voor ontgrondingen op land geen verschuiving van bevoegdheden of een inhoudelijke wijziging van regels impliceert, zullen de gevolgen voor de praktijk naar verwachting gering zijn. Wel is het zo dat parallel aan de implementatie van de in dit rapport aanbevolen procedurele ingrepen de reguleringsmogelijkheden materieel zullen worden ingeperkt als uitvloeisel van het rijksbeleid dat in het algemeen is gericht op versoering van de van overheidsbemoediging met ontgrondingen en dat onder meer tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel dat thans bij de Tweede Kamer in behandeling is.

## **1. Inleiding**

### **1.1. Aanleiding tot het onderzoek**

Op 23 mei 2003 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer gemeld dat de regierol voor de bouwgrondstoffenvoorziening wordt beëindigd. Kernboodschap is dat het Rijk het beleid ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening voor bouwgrondstoffen loslaat en het aan de markt overlaat.

Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris aangegeven dat ze een goed overgangsbeleid zal voeren. Een van de acties in dit kader is een onderzoek naar nut & noodzaak van de Ontgrondingenwet. De resultaten van dit onderzoek zijn inmiddels bekend en aan de Tweede Kamer gerapporteerd gelijktijdig met de voortgangsrapportage over de stand van zaken m.b.t. de afbouw van de regierol<sup>1</sup>.

Het rapport over nut & noodzaak van de Ontgrondingenwet bevat de aanbeveling om op korte termijn deze wet aan te passen. Het gaat hierbij om wijzigingen die onder meer betrekking hebben op het wegnemen van belemmeringen voor een goede marktwerking, een verbetering van de coördinatie van besluitvorming en reductie van administratieve lasten. Tevens worden onderdelen geschrapt die voortvloeien uit de regierol van V&W, zoals het opstellen van een Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. Een wetsvoorstel met deze strekking is op 4 november 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>2</sup>.

Voor de langere termijn beschrijft het nut & noodzaakrapport twee mogelijkheden: intrekking van de Ontgrondingenwet of juist een verdere versterking van de Ontgrondingenwet. Dit onderzoeksrapport bevat een verkenning van de juridische mogelijkheden van de eerste mogelijkheid: intrekking van de Ontgrondingenwet.

### **1.2. Aanpak van het onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een bureaustudie, aangevuld met gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij ontgrondingen, te weten:

- het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat;
- Ministerie van VROM;
- Ministerie van OCW;
- Provincies die te maken hebben met ontgrondingen;
- Het ontgrondende bedrijfsleven;
- Milieubeschermingsorganisaties.

In bijlage 1 bij dit rapport zijn de namen van de mensen met wie is gesproken en de organisaties die zij daarbij vertegenwoordigden opgenomen. Door diverse betrokkenen met wie is gesproken is veel materiaal beschikbaar gesteld, waaronder ontgrondingsvergunningen.

### **1.3. Afbakening van het onderzoek**

Voor een juist beeld van de plaats van dit onderzoek ten opzichte van alle ontwikkelingen rond de inhoud en uitvoering van de Ontgrondingenwet, is het goed om in dit inleidende hoofdstuk te wijzen op een drietal zaken:

1. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet dat bij de Tweede Kamer in behandeling is, is geen onderwerp van het onderhavige onderzoek. Desalniettemin wordt daaraan in dit rapport aandacht gegeven, omdat de wijzigingen in bedoeld wetsvoorstel wel betekenis hebben voor de mogelijkheden tot intrekking van de Ontgrondingenwet;
2. De onderzoeksopdracht beperkte zich tot het onderzoeken van de mogelijkheden tot intrekking van de Ontgrondingenwet. De tweede mogelijkheid die het in dit rapport aan

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XII, nr. 9

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 346, nrs. 1-3

de orde komende nut- & noodzaakrapport noemt, namelijk versterking van de Ontgrondingenwet, viel daarmee buiten de opdracht;

3. Uitgegaan is van de huidige bevoegdheidsverdeling en de huidige reguleringsmogelijkheden in materiële zin, zoals blijkt uit de typen voorschriften in de geanalyseerde vergunningen. Denkbaar is evenwel dat als gevolg van de afbouw van de regierol van de overheid terzake van ontgrondingen parallel aan de implementatie van de procedurele voorstellen in dit rapport, een versobering van de reguleringsmogelijkheden in materiële zin plaatsvindt.

#### **1.4. Opzet van het rapport**

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 de aanleiding tot de vraag om intrekking van de Ontgrondingenwet nader beschreven, zoals deze is gelegen in de hiervoor genoemde brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en in het nut & noodzaakrapport. Hoofdstuk 3 gaat in op het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet, dat bij de Tweede kamer in behandeling is. De (theoretische) mogelijkheden voor intrekking van de Ontgrondingenwet worden verkend in hoofdstuk 4. Aan het slot van dit hoofdstuk is een concreet voorstel opgenomen voor omzetting van de van de gedane aanbevelingen in wetgeving. Besloten wordt in hoofdstuk 5 met enkele slotopmerkingen.

## **2. De achtergronden van de voorgenomen intrekking van de Ontgrondingenwet**

### **2.1. De brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat**

In de in paragraaf 1.1 genoemde brief van 23 mei 2003 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat zij het dossier bouwgrondstoffen niet langer ziet als een kerntaak van Verkeer en Waterstaat. Dit standpunt van de staatssecretaris was reeds aangekondigd in een brief van ruim een half jaar daarvoor. Daarbij tekende de staatssecretaris aan dat de afbouw van de regierol zorgvuldig moet gebeuren en dat zij daarover met partijen overleg zou voeren.

De brief van 23 mei 2003 geeft meer informatie over de voorgestelde nieuwe situatie en de wijze waarop deze kan worden bereikt. De staatssecretaris geeft er daarbij blijk van, oog te hebben voor mogelijke bezwaren tegen het stoppen met het beleid van Verkeer en Waterstaat dat erop is gericht de tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen te stimuleren c.q. te garanderen.

De staatssecretaris merkt in dit verband onder meer op dat dit niet betekent "dat het rijk geen beleid meer zal voeren met betrekking tot oppervlaktedelfstoffen. Beleid gericht op aspecten betreffende de ruimtelijke ordening en de duurzame grondstoffenvoorzieningen zal blijven bestaan en wordt waar nodig aangescherpt." Daarbij verwijst de staatssecretaris onder meer naar de Nota Ruimte en de PKB Ruimte voor de Rivier.

Onder 'Hoe de nieuwe situatie te bereiken' gaat de staatssecretaris onder meer in op de verantwoordelijkheidsverdeling op rijksniveau. Daarover zegt zij: "De minister van EZ is aanspreekpunt voor de sector vanwege diens verantwoordelijkheid voor goede marktwerking. De minister van VROM is verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en duurzaam grondstoffenbeleid. Ik blijf verantwoordelijk voor de Ontgrondingenwet tot duidelijk is hoe de wet- en regelgeving voor ontgrondingen zijn definitieve vorm krijgt". Daarna noemt de staatssecretaris een zevental specifieke acties, waarbij op deze plaats vooral interessant is de aankondiging van een onderzoek "of het mogelijk is de Ontgrondingenwet verder af te slanken en noodzakelijke onderdelen ervan onder te brengen in andere wetgeving en/of beleidsnota's. Hierbij worden nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet verkend. Bij het onderzoek zal ik streven naar zoveel mogelijk vermindering van overheidsregelgeving".

Samengevat weergegeven zegt de staatssecretaris in deze brief dat het Rijk geen rol meer wenst te spelen bij het beleid met betrekking tot de kwantitatieve invulling van de voorziening van bouwgrondstoffen, maar wel bij het beleid voor zover dat de ruimtelijke ordening en de duurzame grondstoffenvoorziening betreft. Deze laatste zijn echter aspecten van beleid waarvoor de Minister van VROM verantwoordelijk is. Daarom zal de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zoeken naar mogelijkheden om de onder haar verantwoordelijkheid vallende Ontgrondingenwet verder af te slanken en de noodzakelijke onderdelen over te brengen naar wet- en regelgeving waarvoor de Minister van VROM verantwoordelijk is.

### **2.2. Het nut & noodzaakrapport**

Het onderzoek naar de nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet dat in de in de vorige paragraaf genoemde brief van de staatssecretaris werd aangekondigd, is uitgevoerd in 2004 en het eindrapport van het onderzoek is als bijlage gevoegd bij een brief aan de Tweede Kamer van 8 november 2004 van de Minister van Verkeer en Waterstaat<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XII, nr. 9

In deze brief gaat de minister in op de uitvoering van de zeven specifieke acties die in de brief van 23 mei 2003 werden aangekondigd. Wat betreft de ruimtelijke ordeningsaspecten van ontgrondingen verwijst de minister naar de Nota Ruimte, waarin in paragraaf 4.8.1 van deel 3 is aangegeven dat het belangrijk is dat maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlaktedelfstoffen daadwerkelijk worden benut. Winning op land en in de rijkswateren moet waar mogelijk multifunctioneel 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 en aanleg van vaargeulen. Zo kunnen projecten worden gerealiseerd die de ruimtelijke kwaliteit verhogen en Nederland van grondstoffen voorzien. In de Nota Ruimte is verder aangegeven dat het kabinet waar nodig en mogelijk maatregelen zal nemen om onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving weg te nemen.

In het nut & noodzaakrapport wordt onderscheid gemaakt tussen de korte en de langere termijn. Voor de korte termijn dient volgens het rapport een snelle aanpassing plaats te vinden van de Ontgrondingenwet. Alle betrokken partijen onderschrijven deze conclusie. Het betreffende wetsvoorstel wordt in de volgende paragraaf besproken.

Voor de langere termijn beschrijft het nut & noodzaakrapport een tweetal opties: intrekking van de Ontgrondingenwet (in de Wet ruimtelijke ordening vindt dan de primaire afweging van de belangen rond ontgrondingen plaats en voor de figuur van de ontgrondingsvergunning noemt het rapport verschillende alternatieven) of een verdere versterking van de Ontgrondingenwet. Ten aanzien van deze twee mogelijkheden zijn de betrokken partijen verdeeld.

Bij het schrijven van het nut & noodzaakrapport is rekening gehouden met adviezen die ontvangen zijn van het Overlegorgaan Oppervlaktedelfstoffen (OOD), het IPO, de FODI (Federatie van Oppervlaktedelfstoffwinnende Industrieën) en de CAW (Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving). Tevens heeft een commissie onder leiding van mevrouw Sorgdrager een toets uitgevoerd in het kader van het V&W-project 'Beter Geregeld'. Doel van dit project is om de wetgeving binnen het V&W-domein door te lichten aan de hand van uitgangspunten van het Hoofdlijnenakkoord en het Programma Andere Overheid. Bovendien wordt geconstateerd dat niet voldoende informatie beschikbaar is om nu al hierover een besluit te nemen. De Commissie Sorgdrager bepleit de belangenafweging bij ontgrondingen uiteindelijk onder te brengen in de Wet ruimtelijke ordening.

De Minister geeft aan dat naar aanleiding van genoemde adviezen een nadere verkenning zal worden uitgevoerd naar de mogelijkheden om de Ontgrondingenwet in te trekken en de Wet ruimtelijke ordening en mogelijke andere wetten het kader te laten zijn voor ontgrondingen.

Het onderhavige rapport bevat de resultaten van deze nadere verkenning. De onderzoeksopdracht beperkte zich nadrukkelijk tot het onderzoeken van de mogelijkheden tot intrekking van de Ontgrondingenwet. De tweede mogelijkheid die het nut- en noodzaakrapport noemt (versterking van de Ontgrondingenwet) viel daarmee buiten de opdracht.



### **3. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet**

Op 4 november 2005 is wetsvoorstel 30 346 tot wijziging van de Ontgrondingenwet aangeboden aan de Tweede Kamer. Omdat de wijzigingen in dit wetsvoorstel betekenis hebben voor de bepalingen van de Ontgrondingenwet die ingeval van intrekking ervan elders moeten worden ondergebracht, zullen de wijzigingen in bedoeld wetsvoorstel in dit hoofdstuk kort worden getypeerd.

#### **3.1. De afbouw van de regierol van het Rijk**

In de vorige hoofdstukken werd reeds gewezen op het beleid van Verkeer en Waterstaat om de regierol voor de oppervlaktedelfstoffen af te bouwen. In het onderhavige wetsvoorstel krijgt dit gestalte door middel van een aantal wijzigingen.

In de eerste plaats zal een structuurschema oppervlaktedelfstoffen niet meer worden uitgebracht. Dit leidt ertoe dat artikel 7a van de wet vervalt. In de MvT wordt hierbij aangetekend dat, waar daartoe aanleiding is, in het kader van een ander structuurschema aandacht kan worden besteed aan de problematiek van de winning van oppervlaktedelfstoffen. Daarbij wordt verwezen naar het in paragraaf 2.2. genoemde onderdeel van de Nota Ruimte.

In de tweede plaats wordt artikel 7b geschrapt. De daarin nu geregelde verplichting tot het voeren van periodiek overleg tussen Rijk en provincies in het belang van een goede coördinatie met betrekking tot de besluitvorming inzake de winning van oppervlaktedelfstoffen wordt in verband met de afbouw van de regierol overbodig.

In de derde plaats vervallen de artikelen 7c tot en met 7g. Deze artikelen bevatten een regeling inzake het opnemen van provinciale winplaatsen in bestemmingsplannen. De regeling is volgens de MvT nog gebaseerd op het vervullen van de regierol door het Rijk voor het ontgrondingenbeleid en bevat een bijzondere regeling ten opzichte van de regeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Met de afbouw van de regierol bestaat niet langer behoefte aan een dergelijke bijzondere regeling. Dit betekent dat voor de aanwijzing van provinciale winplaatsen in bestemmingsplannen de gewone regeling van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening moet worden toegepast.

In de vierde plaats worden het vijfde tot en met achtste lid van artikel 8 geschrapt. Die artikelliden regelen de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om een bindende aanwijzing te geven aan een provincie over hoe te handelen met een bepaalde vergunningaanvraag in de situatie waarin een spoedige winning van delfstoffen door middel van ontgroning geboden is. Aan een dergelijk ingrijpend interventie-instrument bestaat niet langer behoefte, uitgaande van het nieuwe beleid inzake de bevordering van marktwerking op dit gebied.

#### **3.2. Bevordering van doelmatige procedures**

Om een doelmatig verloop te bevorderen van de procedures, gericht op de totstandkoming van beslissingen over ontgrondingen, is in de huidige wet 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 mogelijkheid voor de ontgronder weinig gebruik wordt gemaakt. Dit heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats wensen ontgronders pas coördinatie wanneer er ten aanzien van de vraag of de ontgroning ten principale aanvaardbaar is, duidelijkheid is verkregen. Een tweede bezwaar van de geldende coördinatieregeling op basis van de Wet milieubeheer is dat deze onvoldoende voorzieningen bevat voor 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.

Om deze redenen bevat het wetsvoorstel een coördinatiebepaling ten aanzien van verschillende vergunningen. De voorgestelde opzet is ontleend aan die van 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 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.

### **3.3. Gedifferentieerd instrumentarium**

De Ontgrondingenwet kent een verbod om te ontgronden zonder vergunning. Ten aanzien van ontgrondingen waarbij de bevoegdheid tot verlening van de vergunning berust bij gedeputeerde staten van de provincie, is gedeputeerde staten op grond van artikel 7, tweede lid, bevoegd van dit verbod af te wijken. Bij provinciale verordening kan voor daarbij aan te duiden categorieën van ontgrondingen, wegens haar bijzondere aard of met het oog op bijzondere gewestelijke omstandigheden, worden bepaald dat vrijstelling van het verbod wordt verleend. Voor ontgrondingen waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is, biedt een AMvB dezelfde mogelijkheden. De huidige Ontgrondingenwet biedt, naast de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling, op grond van artikel 10, vijfde lid, de mogelijkheid om met betrekking tot ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij niet of nauwelijks belangen zijn betrokken, af te wijken van de normale voorbereidingsprocedure.

Door middel van dit wetsvoorstel wordt aan beide bovenstaande mogelijkheden om af te wijken van de standaardvergunningprocedure een instrument toegevoegd, namelijk de bevoegdheid voor provinciale staten om bij provinciale verordening en voor het Rijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels vast te stellen. Het vorenstaande komt er dus op neer dat de provincies en het Rijk zullen beschikken over een gedifferentieerd instrumentarium om ontgrondingen te reguleren. Aan de ene kant van het spectrum is er de mogelijkheid tot vrijstelling van het vergunningvereiste, aan de andere kant is er het vergunningvereiste, waarbij de zware procedure (afdeling 3.4 van de Awb) wordt doorlopen. Daartussen bevinden zich de mogelijkheid tot vrijstelling van het vergunningvereiste onder voorwaarden (bij provinciale verordening dan wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (ten behoeve van ontgrondingen in rijkswateren) en de mogelijkheid om, met behoud van het vergunningvereiste, de vergunningprocedure op eenvoudige wijze te laten verlopen.

### **3.4. Financiële aspecten**

Het wetsvoorstel bevat verschillende wijzigingen met betrekking tot provinciale heffingsmogelijkheden. Enerzijds vervallen terzake mogelijkheden omdat bepaalde heffingen zijn gekoppeld aan kosten van werkzaamheden die door de wetwijziging komen te vervallen. Dit geldt bijvoorbeeld om heffingen in verband met het te schrappen overleg op grond van artikel 7b en heffingen ten behoeve van kosten van maatregelen, gericht op het bieden van compensatie in verband met gevolgen van ingrijpende ontgrondingen aan gebieden waar zodanige ontgrondingen plaatsvinden. In de Nota Ruimte wordt het accent gelegd op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde ontgrondingsprojecten, die in nauwe samenwerking met de betrokken partijen worden ontwikkeld. Tegen deze achtergrond is bij uitvoering van de Nota Ruimte niet langer behoefte aan het inzetten van gelden, verkregen uit de genoemde heffing. Het wetsvoorstel geeft tenslotte de provincie de nieuwe mogelijkheid om een heffing op te leggen ten behoeve van onderzoek dat nodig kan zijn om te beoordelen of op belendende percelen mogelijk schade ontstaat door een ontgroning.

## **4. Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet**

### **4.1. Inleiding**

In het nut & noodzaak rapport worden voor zowel de korte als de langere termijn aanbevelingen gedaan. De implementatie van de aanbevelingen voor de korte termijn heeft plaatsgevonden in het wetsvoorstel dat in het vorige hoofdstuk werd beschreven. In dit hoofdstuk 4 zullen suggesties worden gedaan voor implementatie van de aanbevelingen voor de langere termijn. Daarbij wordt uitgegaan van de tekst van de Ontgrondingenwet zoals deze luidt na inwerkingtreding van het in het vorige hoofdstuk bedoelde wetsvoorstel.

Bij het aanreiken en beoordelen van mogelijkheden voor alternatieve reguleringsmogelijkheden ingeval van intrekking van de Ontgrondingenwet moet onderscheid worden gemaakt tussen ontgrondingen op het land, waarbij GS bevoegd gezag zijn enerzijds, en ontgrondingen in rijkswateren, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat beslist op aanvragen op ontgrondingsvergunning anderzijds. Hoewel provinciale ontgrondingen en ontgrondingen in rijkswateren de toepasselijkheid van de Ontgrondingenwet gemeen hebben, zijn er overigens zodanige verschillen, zowel wat betreft het type projecten als wat betreft de toepasselijke regelgeving, dat ingeval van intrekking van de Ontgrondingenwet voor beide een afzonderlijke afweging moet worden gemaakt bij de keuze van alternatieve mogelijkheden voor regulering.

De opbouw van dit hoofdstuk is dat in paragraaf 4.2 eerst de mogelijkheden van planologische sturing (dat wil zeggen sturing op het aspect *locatiekeuze*) op basis van de huidige Ontgrondingenwet worden behandeld, in paragraaf 4.3 gevolgd door alternatieven voor planologische sturing zonder Ontgrondingenwet. In de paragrafen 4.4 en 4.5 gebeurt hetzelfde voor de sturingsmogelijkheden wat betreft de aspecten *locatieinrichting* en *locatiebeheer*.

### **4.2. Planologische sturing op basis van de Ontgrondingenwet**

De planologische sturing op basis van de Ontgrondingenwet vindt plaats door middel van het streekplan en het bestemmingsplan (artikel 10, lid 7 resp. lid 6). Strijd met een van deze plannen levert een weigeringsgrond voor de ontgrondingsvergunning op, met dien verstande dat een bestemmingsplan 'opzij kan worden gezet' door een aanwijzing van de Minister van Verkeer en Waterstaat dan wel gedeputeerde staten op grond van artikel 37 WRO. Anders dan de huidige Ontgrondingenwet bevat de wet na de in het vorige hoofdstuk beschreven wijziging geen specifieke planologische sturing door middel van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen en winplaatsen in het streekplan. Dit betekent dat de planologische sturing van het ontgrondingenbeleid van de verschillende overheden na inwerkingtreding van het hiervoor besproken wetsvoorstel uitsluitend plaatsvindt door middel van reguliere instrumenten op grond van de WRO.

Op de Noordzee vindt geen planologische sturing plaats middels een bestemmingsplan of een streekplan. De huidige WRO reikt ook niet verder dan de 12 mijlszone. De regulering van de ontgrondingen richt zich daar volledig op andere dan planologische aspecten.

### **4.3. Een mogelijkheid voor de planologische afweging zonder Ontgrondingenwet**

De conclusie in de vorige paragraaf dat van specifieke planologische sturingsinstrumenten op grond van de Ontgrondingenwet geen sprake meer is, betekent dat de planologische sturing volledig vanuit de WRO plaatsvindt. De Ontgrondingenwet is daarmee vanuit planologisch perspectief in feite overbodig geworden.

Zodra de nieuwe Wro in werking treedt zal de planologische sturing door de instrumenten op grond van deze nieuwe wet worden overgenomen, waarbij het bestemmingsplan naar verwachting een centrale plaats zal innemen en mogelijk ook in de provinciale ruimtelijke verordening algemene voorschriften voor ontgrondingen zullen worden opgenomen.

Wat betreft de planologische sturing is er dus geen verlies van mogelijkheden wanneer de Ontgrondingenwet wordt ingetrokken. Dit geldt zowel onder het regime van de huidige WRO als dat van de nieuwe Wro.

#### **4.4. Sturing met betrekking tot de uitvoering op basis van de Ontgrondingenwet**

##### *4.4.1. De Ontgrondingenwet in het algemeen*

De Ontgrondingenwet is een sectorale wet, waarin instrumenten zijn voorzien voor niet alleen de *locatiekeuze*, maar ook voor de *locatie-inrichting* en voor het *locatiebeheer*. Wat betreft deze laatste twee aspecten is de ontgrondingsvergunning op grond van artikel 3 het centrale instrument. Dit artikel luidt als volgt:

- “1. Het is verboden, behoudens het bepaalde in de artikelen 12 en 31, zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft.
2. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.
3. De in het tweede lid bedoelde voorschriften kunnen in ieder geval inhouden:
  - a. dat een werkplan wordt overgelegd, volgens hetwelk de ontgroning zal geschieden, en dat het toestemming behoeft van een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan;
  - b. dat de onroerende zaken waarvoor een vergunning tot ontgroning wordt verleend, geheel of bij gedeelten in een bij het voorschrift omschreven toestand dienen te worden gebracht;
  - c. dat in plaats van de onder b bedoelde verplichting een bepaald bedrag ineens of bij gedeelten moet worden betaald;
  - d. dat de kosten van het beheer van de onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald;
  - e. dat de kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken, alsmede van het beheer van de aangepaste omgeving, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgroning, geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald;
  - f. dat financiële zekerheid moet worden gesteld voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen;
  - g. dat moet worden voldaan aan door een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan gestelde nadere eisen.
4. Een financiële zekerheid als bedoeld in het derde lid, onder f, kan niet worden gevorderd van publiekrechtelijke lichamen. Op de toestemming, bedoeld in het derde lid, onder a, zijn de artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
5. Aan de vergunning kunnen ook voorschriften worden verbonden, inhoudende dat op een daarbij omschreven wijze moet worden aangegeven of aan andere vergunningvoorschriften wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.
6. Weigering, intrekking of wijziging van een vergunning kan geschieden op grond van strijd met de in het tweede lid bedoelde belangen”.

In artikel 7 worden de mogelijkheden gegeven om bepaalde ontgrondingen van de vergunningplicht uit te sluiten. Lid 1 van dit artikel geeft aan dat bij AMvB kan worden bepaald dat voor ontgrondingen van beperkte betekenis voor de fysieke leefomgeving de vergunningplicht niet geldt. In plaats daarvan kunnen bij of krachtens AMvB algemene

regels worden gesteld, waaraan dergelijke ontgrondingen moeten voldoen. Provincies kunnen in aanvulling op deze maatregel op grond van lid 2 bij verordening nog meer categorieën van ontgrondingen van de vergunningplicht vrijstellen “wegens haar bijzondere aard of met het oog op bijzondere gewestelijke omstandigheden”. Bij zowel AMvB als bij verordening kan worden bepaald dat een voorgenomen ontgroning aan het bevoegd gezag dient te worden gemeld.

De artikelen 10a tot en met 10d bevatten een regeling voor de coördinatie van besluiten.

Met de vergunningverlening verbonden zijn de regelingen inzake de heffing (hoofdstuk IIIA), gedoogplichten en handhaving (hoofdstuk IV) en schadevergoeding (hoofdstuk V).

Provinciale staten zijn bevoegd bij wijze van provinciale belasting een heffing in te stellen ter bestrijding van een aantal typen kosten, zoals de kosten van onderzoek en planning, compenserende maatregelen en schadevergoedingen. De heffing is verschuldigd ter zake van het verlenen van een ontgrondingsvergunning (of een machtiging in het uitzonderlijke geval dat naar het oordeel van het bevoegde gezag niet met het uitvoeren van de werkzaamheden kan worden gewacht. Als maatstaf voor de heffing geldt de ingevolge de vergunning te winnen hoeveelheid vaste stoffen.

Gedoogplichten kunnen worden opgelegd aan rechthebbenden op gronden of wateren ten aanzien waarvan het bevoegde gezag onderzoek nodig acht. Dit kan ook onderzoek door de potentiële aanvrager van een ontgrondingsvergunning betreffen, dat nodig is om de vereiste gegevens voor het indienen van een vergunningaanvraag te kunnen verstrekken.

Ten aanzien van de handhaving wordt een aantal artikelen uit de Wet milieubeheer van toepassing verklaard.

De schadevergoedingsregeling in de Ontgrondingenwet heeft betrekking op schade die kan ontstaan door het verlenen, wijzigen of intrekken van een ontgrondingsvergunning. Niet alleen vergunninghouders, maar ook degene die een zienswijze heeft ingediend en ten gevolge van een beschikking ter zake van een ontgroning schade lijdt of zal lijden komen in beginsel in aanmerking om schadevergoeding te ontvangen.

Bij ontgrondingen op het land zijn de provincies belast met de beoordeling van aanvragen om ontgrondingsvergunningen. Niet alle ontgrondingen zijn vergunningplichtig. In de ontgrondingsverordeningen op grond van het huidige artikel 5, lid 2 Ontgrondingenwet zijn verschillende typen ontgrondingen van de vergunningplicht uitgezonderd. Dit betreft met name ontgrondingen met beperkte fysieke gevolgen. Voorbeelden hiervan zijn ontgrondingen ten behoeve van het aanbrengen, vervangen, wijzigen, onderhouden of opruimen van buizen, palen of kabels met toebehoren, ontgrondingen die worden verricht ter uitvoering van een bestemmingsplan voor zover 1. de bedoelde werken passen in het vigerend bestemmingsplan en 2. het terrein niet meer dan 3m beneden het oorspronkelijke maaiveld wordt afgegraven.

Bij ontgrondingen op het land is in toenemende mate sprake van ontgrondingen als onderdeel van ruimtelijke inrichtingsprojecten, zoals wonen aan het water, natuurontwikkeling, recreatie of een combinatie van deze elementen, met als resultaat een multifunctioneel project. Over dergelijke projecten worden door de marktpartijen die deze projecten ontwikkelen en realiseren in de regel overeenkomsten gesloten met de betrokken gemeente(n), waarbij al dan niet sprake is van publiek-private samenwerking. Een aantal aspecten die bij de beoordeling van ontgrondingsvergunning worden betrokken zullen in geval van een overeenkomst tussen private partijen en de gemeente langs privaatrechtelijke weg worden geregeld.

De ontgrondingsvergunningen die door gedeputeerde staten worden verleend zijn documenten waaraan een bredere afweging van alle relevante belangen (o.a. grondstoffenbeleid, landbouwkundige belangen, ruimtelijke ordeningsaspecten, grondwaterbescherming, belangen van landschap alsmede aardkundige waarden, archeologische en cultuurhistorische waarden, Flora en Fauna(wet), bodemkwaliteitsaspecten en zandvoorziening) ten grondslag ligt.

De eigenlijke beslissing van gedeputeerde staten om de ontgrondingsvergunning te verlenen wordt in de regel vergezeld van een groot aantal voorwaarden waaraan de betreffende ontgroning moet voldoen. Zoals in artikel 3, lid 3 Ontgrondingenwet is aangegeven kunnen de voorwaarden zeer divers zijn. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op alle aspecten die bij de beslissing om de vergunning te verlenen een rol hebben gespeeld.

In bijlage 2 bij dit rapport is een overzicht opgenomen van voorbeelden van vergunningvoorwaarden. Vanzelfsprekend is de daar aan te treffen reeks niet bedoeld om een limitatieve opsomming te geven van mogelijk vergunningvoorwaarden, maar slechts om de diversiteit van de voorwaarden inzichtelijk te maken.

#### *4.4.2. De Ontgrondingenwet en rijkswateren*

Wat betreft de praktijk van de toepassing van de Ontgrondingenwet is er een duidelijk onderscheid tussen de toepassing voor ontgrondingen op het land en in rijkswateren. Bij ontgrondingen in rivieren en in de Noordzee zijn de primaire doelen grondstoffenwinning en het op diepte houden van de vaargeulen. Er zijn geen ruimtelijke consequenties: water blijft water. Daarbij is sprake van twee instrumenten: het verkrijgen van 'winrechten' door een onderneming die daartoe een overeenkomst sluit met de Directie Domeinen van het Ministerie van Financiën en het verkrijgen van een ontgrondingsvergunning door de betreffende houder van de winrechten. Wanneer de houder van de winrechten een overheidslichaam is (bijvoorbeeld ten behoeve van het ophogen van het strand) zal de betreffende overheid/vergunninghouder daarnaast een aannemingsovereenkomst sluiten met een ondernemer die het zand daadwerkelijk wint en op het strand aanbrengt. Uit de interviews met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat is gebleken dat Rijkswaterstaat een koppeling tussen het verkrijgen van winrechten en het verlenen van een ontgrondingsvergunning bepleit. Dit zou volgens Rijkswaterstaat gestalte moeten krijgen door in de Ontgrondingenwet een ontvankelijkheids criterium op te nemen in die zin dat de aanvraag voor de ontgrondingsvergunning eerst dan ontvankelijk is, indien de aanvrager beschikt over een met de Directie Domeinen gesloten overeenkomst.

Een dergelijke koppeling is vanuit de praktijk goed te begrijpen. Een ontgrondingsvergunning is immers onbruikbaar wanneer de vergunninghouders privaatrechtelijk geen toestemming heeft om van de vergunning gebruik te maken, omdat de eigenaar daar niet in toestemt. Het is echter wel de vraag of een wettelijke koppeling een goede oplossing is. In het (ruimtelijk) bestuursrecht richten ontvankelijkheids- en toetsingscriteria in het kader van vergunningverlening zich op de inhoud van de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd c.q. op de beschikbaarheid van gegevens op basis waarvan de voorgenomen activiteit inhoudelijk kan worden beoordeeld. Dat een vergunninghouder *daarnaast* een privaatrechtelijk toestemming nodig heeft, is niet ongebruikelijk. Zo worden veel bouwvergunningen aangevraagd door partijen die geen eigenaar zijn van de grond. Toch is de ontvankelijkheid van een aanvraag om bouwvergunning of het al dan niet verlenen van de vergunning niet afhankelijk van het hebben van de eigendom van de grond of een overeenkomst met de grondeigenaar. Samenvattend kan worden gesteld dat een ontvankelijkheidseis zoals door Rijkswaterstaat bepleit niet past bij vergunningstelsels in het algemeen. Overigens blijkt uit jurisprudentie<sup>4</sup> dat als kenbaar is, dat de eigenaar van een perceel de uitvoering van ontgrondingswerkzaamheden niet zal toelaten en dat niet blijkt dat de betrokken overheid voornemens is om tot onteigening ten algemene nutte van het perceel over te gaan, de vergunning om die reden wel kan worden geweigerd.

De opname van een formele ontvankelijkheidseis in de Ontgrondingenwet is om bovenvermelde redenen niet nodig. Los hiervan is het in het belang van ontgronders om ervoor te zorgen dat zij wel tijdig beschikken over een overeenkomst omdat zij anders van de vergunning – zo deze wordt verleend - geen gebruik kunnen maken.

---

<sup>4</sup> Zie o.a. ABRS 21 september 1995, AB 1995, 584, m. nt. PJS. De annotator merkt bij deze uitspraak op dat aan de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring van een aanvraag tot ontgroning wegens het uitblijven van de toestemming van de eigenaar van de te ontgronden percelen, een wettelijke basis ten grondslag dient te liggen. Het oordeel over het ontbreken van de instemming van een eigenaar van te ontgronden percelen betekent een inhoudelijk oordeel over de realisatiekansen van de ontgroning. Daaraan wordt naar de mening van de annotator geen recht gedaan door een niet-ontvankelijkverklaring, zodat hij van een wettelijke basis voor zo'n mogelijkheid van niet-ontvankelijkverklaring geen voorstander is.

Een tweede aandachtspunt is dat bij ontgrondingen in met name de Noordzee de mogelijkheid bestaat om bepaalde winningen te reguleren door middel van algemene regels in plaats van met het instrument ontgrondingsvergunning. Voor bijvoorbeeld proefwinningen lijken algemene regels geschikt, omdat deze activiteiten relatief kleinschalig zijn.

Ten slotte vraagt bij winningen in rijkswateren de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) de aandacht. Op grond van artikel 2, lid 1 van die wet is bij ontgrondingen in rijkswateren ook een vergunning op grond van die wet vereist. Het doel van de Wbr is beperkter dan dat van de Ontgrondingenwet. Waar bij beoordeling van aanvragen om ontgrondingsvergunning op grond van artikel 3, lid 1 Ontgrondingenwet alle betrokken belangen worden meegewogen, kan weigering, wijziging of intrekking van een vergunning op grond van de Wbr slechts geschieden “ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken”. Weliswaar bepaalt lid 2 van dit artikel dat de in het eerste lid bedoelde besluiten mede kunnen strekken “ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard”, maar daaraan wordt toegevoegd dat dit slechts kan “enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen”. Aangezien de Ontgrondingenwet een wet is die voor die andere belangen een regeling bevat, treedt het vergunningstelsel van de Wbr voor die aspecten terug en zijn in verschillende gevallen twee vergunningen nodig: één op grond van de Wbr en één op grond van de Ontgrondingenwet.

#### **4.5. Mogelijkheden voor sturing met betrekking tot de uitvoering zonder Ontgrondingenwet**

##### *4.5.1. Inleiding*

De Ontgrondingenwet geeft regels met betrekking tot verschillende aspecten van ontgrondingen die, zoals in de vorige paragraaf reeds aangegeven, kunnen worden samengevat met drie begrippen: *locatiekeuze*, *locatie-inrichting* en *locatiebeheer*. De Wet op de Ruimtelijke Ordening en de planfiguren die op grond van die wet beschikbaar zijn richten zich primair op het eerste aspect: de locatiekeuze. Ook voor het locatiebeheer kan door middel van de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan regulerend worden opgetreden. De nadere eisen in de vergunning (*locatie-inrichting* en *locatiebeheer*) betreffen o.a. beheersing van overlast tijdens de uitvoering, gedetailleerd vastleggen van de situatie bij afronding en eventueel (de financiering van) het beheer van het ontgronde gebied.

Voor de locatie-inrichting in algemene zin gelden voor diverse typen ruimtelijke ontwikkelingen afzonderlijke vergunningstelsels en/of algemene regels. In dit verband kan onder meer worden gedacht aan het bouwvergunningstelsel voor bouwwerken en het stelsels van milieuvergunningen voor bepaalde inrichtingen en aan de algemene regels die bij AMvB voor bepaalde inrichtingen zijn vastgesteld (artikel 8:40 Wet milieubeheer). De WRO zelf kent slechts één vergunningfiguur voor locatie-inrichting: de aanlegvergunning.

Naast vergunningstelsels en algemene regels als publiekrechtelijke sturingsinstrumenten worden ten aanzien van locatiekeuze, locatie-inrichting en locatiebeheer vaak privaatrechtelijke afspraken gemaakt tussen de initiatiefnemers van een bepaalde activiteit en overheden. Dergelijke afspraken vormen soms het alternatief voor publiekrechtelijke regulering – zoals bij het kostenverhaal bij grondexploitaties – maar lopen meestal op een publiekrechtelijke regeling vooruit. Voorbeelden hiervan zijn publiek-private samenwerkingscontracten (PPS-contracten) waarin afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de realisering van een woningbouwlocatie. Over de locatie en verkaveling, over het type woning en dergelijke worden in het contract afspraken gemaakt, waarna het publiekrechtelijk kader (bestemmingsplan of vrijstelling daarvan, bouwvergunning) volgend is.

Wanneer de Ontgrondingenwet zou worden ingetrokken kunnen de in de vorige paragraaf besproken bepalingen omtrent de verlening van de ontgrondingsvergunning en daarmee samenhangende bepalingen, voor zover deze betrekking hebben op het aspect *locatiekeuze*, door middel van het bestemmingsplan worden gereguleerd. Ook bepalingen met betrekking tot het *locatiebeheer*, voor zover het betreft het toestaan van een bepaald gebruik kan door middel van (de gebruiksvoorschriften van) het bestemmingsplan plaatsvinden.

Gewenste verdergaande regulering van het aspect locatiebeheer (bijvoorbeeld wat betreft de flora en fauna) alsmede regulering van de locatie-inrichting kunnen niet via het bestemmingsplan plaatsvinden, afgezien van de mogelijkheden van het aanlegvergunningstel dat aan een bestemmingsplan is gekoppeld.

Uit de opsomming van de voorwaarden die in bijlage 2 zijn opgenomen blijkt dat in ontgrondingsvergunningen tal van onderwerpen aan de orde kunnen komen. Een belangrijke vraag is of deze onderwerpen mogelijk ook via een ander toepasselijk publiekrechtelijk kader worden gereguleerd. Voor sommige aspecten is dat zeker het geval. Te denken valt aan de toetsing aan de Flora- en faunawet en met betrekking tot de bodemkwaliteit, waarop de Wet bodembescherming van toepassing is. Andere vergunningvoorwaarden zijn echter gericht op aspecten die specifiek bij ontgrondingen aan de orde zijn. Voorbeelden hiervan zijn de eis tot overlegging van een werkplan, eisen aan de inrichting en het beheer van het terrein en bepalingen omtrent de zandkwaliteit etc. Met betrekking tot archeologische aspecten wordt in de recente Nota naar aanleiding van het Nader Verslag in het kader van de Wet op de archeologische monumentenzorg juist uitgegaan van implementatie van het Verdrag van Valletta via een aantal bestaande wetten, waaronder de Ontgrondingenwet<sup>5</sup>. Afschaffing van de ontgrondingsvergunning kan dus niet worden voorgestaan met het argument dat alle voorwaarden reeds in een ander publiekrechtelijk kader zijn geregeld.

De conclusie uit het bovenstaande is dat – uitgaande van de reikwijdte van diverse wetten binnen het ruimtelijk bestuursrecht dat naast de Ontgrondingenwet op ontgrondingen van toepassing is – ingeval van intrekking van de Ontgrondingenwet verschillende aspecten niet langer zijn gereguleerd. De vraag rijst of de reikwijdte van een bestaande andere vergunning zodanig kan worden aangepast, dat alle reguleringmogelijkheden die het vergunningstelsel van de Ontgrondingen thans biedt, daar kunnen worden ondergebracht. Daarbij zal gekeken worden naar zowel de huidige als toekomstige wetgeving. Wat betreft de toekomstige wetgeving zijn in dit verband met name de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet relevant. Van beide wetten zijn voorontwerpen beschikbaar, waarvan bij het formuleren van voorstellen gebruik is gemaakt.

Voorafgaand aan een beschouwing over alternatieve publiekrechtelijke reguleringmogelijkheden komt de vraag aan de orde te komen of voor ontgrondingen in een toekomst zonder Ontgrondingenwet – naast regulering via andere bestaande publiekrechtelijke mogelijkheden – sturing op louter contractuele basis voldoende reguleringmogelijkheden biedt.

In de volgende sub-paragrafen komende volgende alternatieven aan de orde:

- a. een volledig privaatrechtelijke regeling van ontgrondingen;
- b. regeling via de Wet milieubeheer
- c. regeling via de aanlegvergunning op grond van het bestemmingsplan;
- d. regeling via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- e. regeling via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken/Waterwet.

Zoals in paragraaf 4.1 reeds werd opgemerkt moet bij het aanreiken en beoordelen van mogelijkheden voor alternatieve reguleringmogelijkheden ingeval van intrekking van de Ontgrondingenwet moet onderscheid worden gemaakt tussen ontgrondingen op het land, waarbij GS bevoegd gezag zijn enerzijds, en ontgrondingen in rijkswateren, waarbij de

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 29 259, nr. 19, p. 9.



Minister van Verkeer en Waterstaat beslist op aanvragen op ontgrondingsvergunning. Aan de eerste categorie wordt aandacht gegeven bij de behandeling van de mogelijkheden a. tot en met d. Bij de mogelijkheden d. en e. komen ontgrondingen in rijkswateren aan de orde.

#### *4.5.2. Een volledig privaatrechtelijke regeling van ontgrondingen*

In het nut & noodzaakrapport wordt opgemerkt dat in geval van intrekking van de Ontgrondingenwet allereerst kan worden afgezien van het publiekrechtelijk regelen van deze onderwerpen. Dit laatste betekent dat moet worden teruggevallen op het privaatrecht, waarbij de voorwaarden waaronder een ontgroning aanvaardbaar is (uiteraard binnen de planologische mogelijkheden op grond van de Wro of WRO), worden vastgelegd in overeenkomsten tussen overheden en beoogde ontgronders.

Bij de beoordeling van deze oplossing zal eerst worden ingegaan op de verhouding tussen vergunning en contract in het algemeen en daarna op de rechtsbescherming. Besloten wordt enkele conclusies.

#### *De verhouding tussen vergunning en contract bij ontgrondingen in het algemeen*

Wat betreft het eerste aspect is in de vorige paragraaf aangegeven dat in de huidige praktijk in het overgrote deel van de gevallen een ontgrondingsvergunning niet op zichzelf staat in die zin dat er tussen overheid en ontgronder voorafgaand aan de ontgroning (vaak in het kader van het project ten behoeve waarvan de ontgroning plaatsvindt) sprake is van overleg en een overeenkomst. Ontgrondingen van enige omvang zijn immers geen op zichzelf staande projecten, maar maken onderdeel uit van locatieontwikkelingen, zoals wonen aan het water of een recreatiegebied. Over dergelijke projecten worden door private partijen met gemeenten privaatrechtelijke afspraken gemaakt.

De door de provincie te verlenen ontgrondingsvergunning is gedeeltelijk een vastlegging van hetgeen reeds daarvoor tussen de ontgronder en de overheid (vaak een gemeente) is overeengekomen. Dit geldt met name de financiële aspecten rond een ontgroning, zoals een vergoeding voor gebruik wegen of voor veroorzaakte overlast. Ingeval van multifunctionele projecten (bijvoorbeeld een combinatie van ontgronden en wonen aan het water) komen in de overeenkomst met de gemeente ook de aspecten locatiekeuze en de inrichting en ook het beheer van het project na voltooiing van de ontgroning aan de orde.

Van provinciale zijde wordt echter benadrukt dat de belangenafweging van de ontgroning nadrukkelijk plaatsvindt in het kader van de verlening en dat daarmee de vergunning geen doublure is van het privaatrechtelijk spoor, maar nadrukkelijk nodig is om te waarborgen dat het publieke belang in voldoende mate wordt meegewogen. Een tweede bijzonder element ten opzichte van andere (PPS)contracten die bij locatieontwikkelingen worden gesloten is dat overheid met wie wordt gecontracteerd, niet dezelfde is als de overheid die over een cruciale publiekrechtelijke bevoegdheid beschikt. Overigens is een (doorslaggevende) provinciale betrokkenheid bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van ruimtelijke projecten niet uniek voor ontgrondingen: bij veel ruimtelijke ontwikkelingen van enige omvang is sprake van strijd met het vigerende planologische kader en kan een overeenkomst niet zonder provinciale instemming (goedkeuring van het bestemmingsplan, verklaring van geen bezwaar bij art. 19) worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld vormen projecten met daarin inrichtingen waarvoor de provincie een milieuvergunning moet verlenen<sup>6</sup>. In gesprekken met ontgronders en provincies is niet gebleken dat de betrokkenheid van drie partijen (provincie, gemeente, ontgronder) voor specifieke problemen zorgt. De ontgronders relativeren juist het nut van de provinciale ontgrondingsvergunning, aangezien naar hun opvatting de meest relevante aspecten van projecten waarvan ontgrondingen deel uitmaken reeds in overeenkomsten met de gemeente zijn geregeld.

---

<sup>6</sup> Hierbij wordt aangetekend dat bij grootschalige ontgrondingen de provincie nu al vaak de milieuvergunningen moet verlenen. Op grond van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag ten aanzien van inrichtingen voor het winnen van zand of grind met een capaciteit van 100 ton per uur of meer en/of zeven van zand of grind met een capaciteit van 100.000 ton per jaar of meer.

Deze praktijk bij ontgrondingen, waarbij de privaatrechtelijke overeenkomst voorafgaat aan het publiekrechtelijke instrument dat de formele grondslag voor de beoogde activiteit levert, is bij ruimtelijke inrichtingspraktijken wijd verbreid. Aan veel bestemmingsplanwijzigingen gaan contracten met projectontwikkelaars, woningcorporaties en/of bouwers vooraf. In dergelijke (PPS)overeenkomsten wordt in de regel expliciet vastgelegd dat de betrokken overheden zich zullen inspannen om de nog te doorlopen publiekrechtelijke procedures tot een goed einde te brengen zodat het project overeenkomstig het contract kan worden uitgevoerd.

Een specifiek voorbeeld waarop de verhouding tussen publiek- en privaatrecht de afgelopen jaren in de belangstelling heeft gestaan van praktijk en wetgever is de grondexploitatie, in het bijzonder wat betreft het kostenverhaal. In naar schatting 90 tot 95% van de gevallen worden over het betalen door grondeigenaren/exploitanten van een evenredige bijdrage aan de grondexploitatiekosten in verband met de ontwikkeling van een bepaalde locatie tussen gemeenten en marktpartijen afspraken gemaakt in exploitatieovereenkomsten of worden deze kosten via grondtransacties verrekend, al dan niet via PPS-constructies. In de resterende gevallen weigeren grondeigenaren/exploitanten het betalen van een dergelijke bijdrage. Dergelijke marktpartijen worden doorgaans aangeduid als 'free-riders'.

Exploitanten die weigeren om te contracteren kunnen via een andere, publiekrechtelijke weg tot het betalen van een bijdrage moeten worden gedwongen. Daarom bestaat als 'vangnet' voor het gemeentelijk kostenverhaal de baatbelasting. Dit instrument is echter om verschillende redenen niet goed bruikbaar voor het effectief verhalen van een evenredige bijdrage in de grondexploitatiekosten op exploitanten die weigeren te contracteren. In de eerste plaats kunnen door middel van de baatbelasting geen bovenplanse kosten worden verhaald, iets wat langs contractuele weg wel mogelijk is. Hetzelfde geldt voor kosten die niet zozeer samenhangen met 'fysieke baat' zoals plankosten. In de derde plaats kan door middel van de baatbelasting niet worden gedifferentieerd naar gronduitgiftecategorieën. Tenslotte is de baatbelasting als fiscaal instrument lastig om mee te werken en kent het een relatief groot afbreukrisico: een kleine fout kan leiden tot het niet kunnen innen van meerdere bedragen of tot de plicht tot restitutie van reeds opgelegde aanslagen<sup>7</sup>. Om deze redenen is een wetsvoorstel voor wijziging van de Wro (Grondexploitatiewet) op 1 september 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>8</sup>. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is om kostenverhaal, in gevallen waarin het sluiten van een overeenkomst niet mogelijk blijkt, via de bouwvergunning te laten plaatsvinden.

Wanneer de afspraken over de grondexploitatie (met als belangrijk onderdeel afspraken over kostenverhaal) 'anderszins verzekerd' zijn, blijft de vaststelling van een exploitatieplan als grondslag voor de toetsing van de bouwaanvraag en van de voorwaarden bij de bouwvergunning achterwege.

Uitsluitend afgaande op het feit dat ook bij ontgrondingen (vaak als onderdeel van ruimtelijke projecten waarover afspraken tussen ontgronders en overheden worden gemaakt) overeenkomsten aan de vergunningverlening voorafgaan, lijkt het in beginsel mogelijk om ook voor ontgrondingen in gevallen waarin een overeenkomst wordt gesloten die ook de bij vergunning te regelen aspecten betreft, af te zien van de ontgrondingsvergunning.

Het is echter de vraag of dat in alle gevallen mogelijk is, zodat het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet geheel kan verdwijnen. Uit de praktijk bij de grondexploitatie blijkt dat, hoewel het een kleine minderheid van het aantal gevallen betreft, niet altijd via een overeenkomst bevredigende afspraken kunnen worden gemaakt. Een vergunning als

---

<sup>7</sup> Zie over deze problematiek uitvoerig A.G. Bregman en D.A. Lubach, Modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium, Bouwrecht Monografie nr. 17, Kluwer, Deventer, 2000, p. 63 e.v.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nrs. 1-3.

'vangnet' is bij grondexploitaties daarom onmisbaar<sup>9</sup>.

Bij ontgrondingen geldt dit evenzeer. Ook bij ontgrondingen zeer wel denkbaar dat een eigenaar van een locatie waarop ontgronden planologisch is toegestaan weigert om de voorwaarden die thans via de vergunning worden opgelegd in een overeenkomst vast te leggen, bijvoorbeeld omdat over de wijze van uitvoering of beheer of over het betalen van bijdragen geen overeenstemming kan worden bereikt. Voor dergelijke gevallen kan de figuur van de ontgrondingsvergunning als 'stok achter de deur' niet worden gemist.

*De rechtsbescherming bij de ontgrondingsvergunning en in het privaatrecht*

In het nut & noodzaakrapport worden bij een privaatrechtelijk alternatief voor de publiekrechtelijke ontgrondingsvergunning twee mogelijke problemen genoemd: de afhankelijkheid van het bereiken van overeenstemming en het verschil in rechtsbescherming tussen een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke regeling. Het eerste bezwaar is hiervoor al aan de orde geweest met als conclusie dat de ontgrondingsvergunning (uiteraard beperkt tot die aspecten die niet reeds in ander publiekrechtelijk kader zijn geregeld) als publiekrechtelijk vangnet nodig blijft voor gevallen waarin langs contractuele weg geen overeenstemming kan worden bereikt. Een aspect dat hiermee samenhangt is de rechtsbescherming. Uit de geanalyseerde ontgrondingsvergunningen (waarvan voorwaarden in bijlage 2 zijn opgenomen) blijkt dat – zeker bij grotere ontgrondingen – verschillende zienswijzen naar voren worden gebracht. Die mogelijkheid zou belanghebbenden worden ontnomen wanneer bepaalde ontgrondingen in de toekomst uitsluitend via het privaatrecht zouden worden gereguleerd. Ook de rechtsbescherming via de administratieve rechter komt dan te vervallen en degenen die zich met een ontgroning niet kunnen verenigen kunnen zich dan uitsluitend wenden tot de burgerlijke rechter.

In dit verband is met name van belang wat aan het einde van paragraaf 4.5.1. werd opgemerkt, namelijk dat diverse vergunningvoorwaarden gericht zijn op aspecten die specifiek bij ontgrondingen aan de orde zijn en die niet reeds in ander publiekrechtelijk kader zijn geregeld. Op deze aspecten van ontgrondingen zou bij een toekomstige sturing op basis van de combinatie van andere bestaande publiekrechtelijke regels en contractuele bepalingen niet langer de administratieve rechtsbescherming van toepassing zijn.

De betekenis van dit verlies voor de praktijk wordt enigszins duidelijk, wanneer zienswijzen die in het kader de geanalyseerde ontgrondingsvergunningen naar voren zijn gebracht worden langsgelopen om te zien welke zienswijzen betrekking hebben op die aspecten die niet in ander publiekrechtelijk kader zijn gereguleerd. In de vergunningen worden met betrekking tot onder meer de volgende onderwerpen zienswijzen c.q. bedenkingen aangetroffen:

- de methode van winning en het transport van het zand, alsmede de afhandeling van het retourwater;
- de gevolgen van ontgrondingen voor het spuiregime;
- het eigen belang van een eigenaar die tevens eigenaar is van het zand en als zandwin-exploitant wil functioneren;
- de gevolgen van een ontgroning voor de regionale afzetmarkt van beton- en metselzand;
- de gevolgen voor reeds gedane investeringen (in verband met uitbreiding van zandwinning);
- landschappelijke aspecten (minimalisering aantasting van het landschap);
- bedenkingen omdat toekomstige ontwikkeling van natuurwaarden na verontdieping door sedimentatie als gevolg van de verdieping als gevolg van de ontgroning niet meer mogelijk is;
- het onder druk komen van de huidige oevergradiënt door instabiliteit van de oevers;
- de mogelijkheden voor vaartuigen om voor anker te gaan nemen af door de

---

<sup>9</sup> Zie het rapport Kostenverhaal in de grondexploitaties op VINEX-locaties, Kolpron Consultants BV Rotterdam/Neprom Voorburg, 10 april 2000. In de Nota Grondbeleid op p. 66 ook op dit probleem gewezen en wordt aangegeven dat de problemen zich voordoen bij zo'n 5% van de grondeigenaren op uitleglocaties.

verdiepingen. Hierdoor is de ontgronding een verslechtering van de recreatieve mogelijkheden voor de pleziervaart;

- de speciebestemming voor een of meer markten;
- het veroorzaken van koude stromen (en de gevolgen voor de recreatie voorzover gelegen in de nabijheid van stranden);

Deze zienswijzen hebben alle (mede) betrekking op die aspecten van ontwerp-ontgrondingsvergunningen, die niet via een ander publiekrechtelijk kader worden gereguleerd. De rechtsbescherming op de aspecten die hier naar voren zijn gebracht, zou ingeval van een privaatrechtelijke regeling wegvallen. Dit zou voor betrokkenen verlies opleveren. In hoeverre sommige van het onderwerpen die in de zienswijzen aan de orde komen een blijvende plaats in de belangenafweging bij de vergunningverlening toekomt blijft in dit rapport buiten beschouwing, maar is met het oog op de afbouw van de regierol van de overheid wel relevant.

#### *Enkele conclusies*

Resumerend pleiten vier factoren tegen vervanging van de ontgrondingsvergunning door een volledig privaatrechtelijke regeling (in combinatie met bestaande andere publiekrechtelijke sturingsmogelijkheden):

1. De contractspartij aan publieke zijde is niet dezelfde partij die bevoegd tot vergunningverlening;
2. De onderwerpen die in het contract worden geregeld overlappen slechts gedeeltelijk met de vergunningvoorwaarden;
3. Een vergunning als stok achter de deur blijft nodig voor het geval langs contractuele weg niet tot overeenstemming kan worden gekomen en
4. De combinatie van contractuele regeling en regulering op basis van andere bestaande publiekrechtelijke regelgeving leidt tot een verlies van administratieve rechtsbescherming voor derde-belanghebbenden.

#### *Een privaatrechtelijke regeling voor ontgrondingen in rijkswateren*

Ook in de praktijk van ontgrondingen in rijkswateren is er een duidelijk verband tussen privaatrechtelijke afspraken en de ontgrondingsvergunning. Sommige regionale directies hebben zelfs een verband tussen beide gelegd: ontgrondingsvergunning wordt verleend aan private partijen die met Domeinen een overeenkomst hebben gesloten. Zo'n werkwijze is voor de praktijk aantrekkelijk, omdat vergunningen zonder de privaatrechtelijke toestemming om in rijkswateren (waarbij, anders dan ingeval van ontgrondingen op het land nooit sprake kan zijn van grondeigendom van de vergunninghouder) zonder betekenis zijn. Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt, staat een wettelijke koppeling bij ontgrondingen in rijkswateren in die zin dat eerst ingeval van een overeenkomst een vergunning kan worden verkregen, op gespannen voet met de wijze waarop in het ruimtelijk bestuursrecht de ontvankelijkheid van vergunningaanvragen wordt beoordeeld.

#### *4.5.3. Regeling via de Wet milieubeheer*

Het nut & noodzaak rapport merkt op dat het 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 gedeputeerde staten of de minister het bevoegd gezag is. Daarbij tekent het rapport wel aan dat de Wm voor het regelen van alle aspecten die met genoemde inrichting en beheer samenhangen onvoldoende soelaas biedt en dat die wet daarvoor zou moeten worden aangevuld met een uitgebreide bepaling of een specifieke subparagraaf, inhoudende dat, indien de inrichting betrekking heeft op ontgronden, aan de hier bedoelde vergunning ingevolge de Wm ook voorschriften kunnen worden verbonden met betrekking tot het opleveren van het ontgronde perceel in een bepaalde toestand na afloop van de ontgronding met betrekking tot de herinrichting en met betrekking tot het beheer. Uit de opsomming van voorwaarden uit verleende vergunningen in bijlage 2 blijkt echter dat verschillende daarvan geen milieuaspecten betreffen. Uit de opsomming in bijlage 2 kunnen de volgende voorbeelden van vergunningvoorwaarden worden genoemd, die geen specifieke milieurechtelijke achtergrond hebben:

- de voorwaarde dat stortwerkzaamheden niet binnen het recreatieseizoen mogen plaatsvinden;
- de voorwaarde dat, indien het economisch haalbaar is beton- en/of metselzand te produceren, dit door de vergunninghouder in een afzonderlijk in te richten depot dient te worden gezet;
- de voorwaarde dat de vergunninghouder een beheerregeling tot stand brengt ten aanzien van de verdeling van de kosten van beheer, onderhoud en overstromingsrisico van een bepaalde aan te brengen voorziening;
- de voorwaarde dat de vergunninghoudster er zorg voor draagt dat de vrijkomende hoeveelheid specie onder redelijk te stellen eisen onder gelijke condities ter beschikking komt van zich aandienende aannemers;
- de voorwaarde putsgewijze moet gebeuren, waarbij de voor cultuur geschikte bovengrond op een bepaalde manier wordt verwerkt.
- diverse onderdelen dienen te worden vrijgehouden van schadelijke onkruiden;
- de voorwaarde dat de vergunninghouder zorgt ervoor dat van het opgezogen zand eenmaal per twee weken een korrelverdeling wordt vastgesteld. Op basis van deze korrelverdeling dient de vergunninghouder door middel van een volumeberekening aan te geven hoeveel kubieke meter zand voor een bepaalde toepassing;
- De voorwaarde dat de vergunninghoudster verplicht is een beplantingsplan samen te stellen met daarin inzicht in de situering, het assortiment, het plantverband, de plantafstand en de afmeting van de aan te brengen beplanting.

Gelet op het wezensvreemde aan de Wm van sommige aangetroffen bepalingen, wordt deze optie in het nut & noodzaak rapport reeds kritisch benaderd. Deze benadering blijkt juist wanneer wordt gelet op de voorwaarden die in concrete ontgrondingsvergunningen worden aangetroffen. De Wm-vergunning is ongeschikt om de ontgrondingsvergunning volledig te kunnen vervangen.

#### *4.5.4 Regeling via het aanlegvergunningstelsel op grond van het bestemmingsplan*

De laatste mogelijkheid die in het nut & noodzaak rapport voor het onderbrengen van aspecten van *locatie-inrichting* en *locatiebeheer* wordt genoemd is incorporatie van ook deze aspecten in de nieuwe Wro, in het bijzonder door daartoe in het desbetreffende bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel in het leven te roepen. Het aanlegvergunningstelsel onderscheidt zich van bijvoorbeeld het bouwvergunningstelsel doordat het vereiste van de aanlegvergunning door de gemeenteraad, die het bestemmingsplan vaststelt, kan – maar niet behoef – te worden geïntroduceerd. Anders dan de bouwvergunning is de aanlegvergunning geen wettelijk vereiste. Ten aanzien van de aanlegvergunning bepaalt artikel 14 WRO dat het vereiste van een aanlegvergunning in het bestemmingsplan kan worden gesteld voor zover zulks noodzakelijk is a. om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming, en b. ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming. In de jurisprudentie is bepaald dat in het bestemmingsplan een aanlegvergunning kan worden geëist niet alleen voor werkzaamheden die in principe met de bestemming strijdig zijn, maar ook voor activiteiten waarvan niet duidelijk is dat zij strijdig zijn met de bestemming, maar die mogelijk wel de realisatie van een bestemmingsplan kunnen frustreren<sup>10</sup>.

Voor de vervanging van de ontgrondingsvergunning lijkt de aanlegvergunning om een aantal redenen ongeschikt. In de eerste plaats betekent de koppeling aan het bestemmingsplan dat op plaatsen waar geen bestemmingsplan geldt – met name de Noordzee – de mogelijkheid om ontgrondingen te reguleren door middel van het vergunningstelsel geheel verdwijnt. Dit probleem behoeft onder het regime van de nieuwe Wro overigens niet meer te spelen, aangezien dan de mogelijkheid bestaat om ook voor gebieden die niet gemeentelijk of provinciaal zijn ingedeeld een bestemmingsplan vast te stellen. Verder zou specifiek voor ontgrondingen in rijkswateren de vergunning op grond van de Wbr een alternatief kunnen zijn voor de vergunning op grond van de Ontgrondingenwet.

<sup>10</sup> KB Ermelo 9 april 1973, Stb. 146, BR 1973, p. 525. Zie over de figuur van de aanlegvergunning D.A. Lubach in *Bouwrecht in Kort Bestek*, Kluwer, Deventer, 2004, p. XX.

Een tweede probleem van de aanlegvergunning is de beperkte reikwijdte van het aanlegvergunningstelsel. Bij de in bijlage 2 weergegeven voorwaarden gaat het nadrukkelijk niet om het reguleren van activiteiten die strijdig zijn met de bestemming, maar juist om het reguleren van activiteiten die passen binnen de ruimte die het bestemmingsplan aan ontgrondingen biedt. De voorschriften hebben evenmin (uitsluitend) betrekking op activiteiten die de realisatie van het bestemmingsplan kunnen frustreren.

Een derde bezwaar is dat het aanlegvergunningstelsel geen direct in de wet verankerd vergunningstelsel is, maar een vergunningstelsel, dat bij het maken van een bestemmingsplan in het leven kan worden geroepen en alsdan nader wordt gedefinieerd.

Ten slotte leidt de keuze voor de aanlegvergunning tot een verschuiving van de bevoegdheid tot het beslissen op vergunningaanvragen van de provincies naar de gemeenten. Het maken van provinciale bestemmingsplannen zal immers slechts in uitzonderlijke situaties aan de orde zijn en zeker niet worden gebruikt voor al die situaties waarin de provincie thans ontgrondingsvergunningen verleent.

Met name de laatste twee problemen betekenen dat de aanlegvergunning op basis van het huidige artikel 14 WRO geen werkbaar alternatief voor de ontgrondingsvergunning is. Aanpassing van de wettelijke regeling is theoretisch mogelijk, maar impliceert zodanige ingrepen (verplicht stellen aanlegvergunningstelsel ingeval van ontgrondingen, ingrijpende aanpassing karakter vergunningstelsel) dat dan de facto het vergunningstelsel van de Ontgrondingwet, min of meer wezensvreemd aan meer traditionele bepalingen in aanlegvergunningstelsels, wordt 'verstopt' in bestemmingsplannen. Voor de transparantie van de regelgeving is dit verlies. De aanlegvergunning levert mitsdien geen bruikbaar alternatief op voor het vergunningstelsel op grond van de Ontgrondingwet.

#### *4.5.5. Regeling via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

In mei 2005 is een voorontwerp voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gepubliceerd. In de bij het voorontwerp gevoegde MvT wordt de betekenis van dit wetsvoorstel als volgt verwoord: "Dit wetsvoorstel beoogt de vergunningverlening aan bedrijven en burgers te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen door samenvoeging van diverse vergunningstelsels. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel een verbetering van de handhaving door verregaande integratie en afstemming van de handhabingsbepalingen op het terrein van het omgevingsrecht. In dit wetsvoorstel staat de voorgenomen activiteit van de burger dan wel het bedrijf centraal. De dienstverlening door de overheid zal daaraan zo veel mogelijk moeten worden aangepast. Dit vergt een integratie van de verschillende vergunnings-, ontheffings-, vrijstellings- of andere toestemmingsbesluiten en meldingen (verder te noemen: toestemmingstelsels) op het terrein van het omgevingsrecht en van de daarmee samenhangende procedurele aspecten, zoals indieningsvereisten, inspraak, bezwaar en beroep. Het vergunningstelsel, zoals hierna uitgewerkt, biedt die integratie voor een belangrijk deel van de publiekrechtelijke overheidstoestemmingen die thans nodig zijn, wanneer een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of aanleggen of iets wil gaan gebruiken. Aldus kan een grote vereenvoudiging worden bereikt, zowel voor de initiatiefnemende partij als voor belanghebbende derden. Tevens kan op deze wijze een beperking van de administratieve lasten worden gerealiseerd."

In dit voorontwerp wordt gekozen voor *integratie* in plaats van voor *coördinatie* van besluitvorming. Die integratie betreft vooralsnog alleen de procedures en niet tevens de materiële normen waaraan op grond van de diverse wetten wordt getoetst. Zo'n verdergaande integratie wordt volgens de MvT wel op termijn beoogd: 'In dit model vindt een volledige procedurele en inhoudelijke integratie van de verschillende toestemmingstelsels plaats. Aangezien dit model, waarin o.a. de in de diverse wetten voorkomende toetsingskaders moeten worden geïntegreerd, niet op korte termijn is te realiseren, is gekozen voor een model van de VROM-vergunning (model 3) waarbij deze

toetsingskaders voorlopig nog in de diverse wetten blijven. Op termijn is het echter de bedoeling te komen tot model 4. Bij het opstellen van een daartoe strekkend wetsvoorstel kan dan ook geprofiteerd worden van de inmiddels met de toepassing van model 3 opgedane ervaring.'

De benamingen 'model 3' en 'model 4' verwijzen overigens naar een brief van de Minister van VROM van 22 september 2004 over de VROM-vergunning, waarin de minister diverse uitwerkingen van de gedachte van de omgevingsvergunning (toen, net zoals op diverse plaatsen in de MvT, nog VROM-vergunning genoemd) geeft.

Voor het aantal activiteiten dat vergunningplichtig is, maakt de introductie van de VROM-vergunning geen verschil: "Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige situatie in die zin dat, voor zover de activiteiten op dit moment aan een vergunning, ontheffing of een ander toestemmingsvereiste gebonden zijn, ingevolge het voorliggende wetsvoorstel ook straks gebonden zullen zijn aan de nieuwe omgevingsvergunning. Op zichzelf worden niet meer of minder activiteiten onder de nieuwe vergunningplicht gebracht. Dit laat onverlet dat in andere kaders besloten kan worden tot het afschaffen van het vergunningvereiste of het vervangen van het vergunningvereiste door algemene regels. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de algemene regels die in het kader van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer in voorbereiding is".

Over de gewenste bevoegdheidsverdeling op de grond van de Wabo voor het geval dat in de huidige situatie meerdere bestuursorganen bevoegd gezag zijn, merkt de MvT op: "Bij de bepaling welk bestuursorgaan belast zal worden met de verlening van de omgevingsvergunning is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en Rijk. In gevallen waar toestemmingverlening op diverse niveaus plaatsvindt, zal een keuze gemaakt moeten worden welk bestuursorgaan belast zal worden met de verlening van de integrale omgevingsvergunning. Het ligt in de rede om in beginsel het voorheen hoogste bevoegd gezag, aan te wijzen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Dit zal betekenen dat in het geval van samenloop van een bouwvergunning met een provinciale milieuvergunning gedeputeerde staten zullen worden aangewezen als bevoegd gezag."

De keus voor uitstel van integratie van de verschillende toetsingskaders betekent overigens niet dat het voorontwerp zich geheel beperkt tot een procedurele integratie. De MvT merkt in dit verband op:

"Naar aanleiding van één aanvraag op basis van zoveel mogelijk landelijk uniform gestelde indieningsvereisten, wordt via één procedure, door één bevoegd gezag één besluit genomen, waartegen één procedure van rechtsbescherming openstaat. Door de integratie zullen voor veel projecten niet langer verschillende afzonderlijke vergunningen, ontheffingen of andersoortige toestemmingen nodig zijn, maar kan volstaan worden met één omgevingsvergunning. In de onderhavige wettelijke regeling van de omgevingsvergunning worden de verschillende toestemmingstelsels procedureel geïntegreerd, maar de inhoudelijke beoordeling vindt gecoördineerd plaats". Gezien de reikwijdte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ligt het zonder meer voor de hand dat ook de procedure voor verlening van de ontgrondingsvergunning wordt geïntegreerd met andere procedures die bij ontgrondingsprojecten aan de orde kunnen zijn. In het voorontwerp van 3 mei 2005 is de Ontgrondingenwet daarin overigens nog niet opgenomen.

Een verschil tussen de ontgrondingsvergunning enerzijds en andere vergunningen die al wel in de Wabo zijn opgenomen is wel dat bij ontgrondingen geen sprake is van een afgebakend toetsingskader dat is uitgewerkt in de betreffende bijzondere wet. Dit betekent dat er in geval van integratie in de Wabo van het aspect ontgrondingen feitelijk geen onderscheid is tussen het vooralsnog voor de Wabo gekozen model 3 (procedurele coördinatie en inhoudelijke afstemming met instandhouding van de afzonderlijke toetsingskaders) en het op termijn beoogde model 4 (volledige procedurele en inhoudelijke integratie van de verschillende toetsingskaders). Voor de tekst van de Wabo betekent het reeds in model 3 opnemen van alle onderdelen van de Ontgrondingenwet

die betrekking hebben op de elementen *locatie-inrichting* en *locatiebeheer* dat de bepalingen in de Wabo met betrekking tot ontgrondingen relatief omvangrijk zullen zijn. Nu model 3 nadrukkelijk als ‘tussenmodel’ wordt gezien, is dit geen groot bezwaar.

De Wabo biedt voor het regelen van aspecten van *locatie-inrichting* en *locatiebeheer* een goede mogelijkheid. Wanneer immers het ‘toestemmingenstelsel’ van de Ontgrondingenwet naar de Wabo wordt overgebracht, nadat de planologische aspecten op grond van het in hoofdstuk 3 reeds volledig via de WRO (en straks de Wro) worden geregeld, is de Ontgrondingenwet min of meer ‘leeg’. De overige bepalingen in de wet na implementatie van het in hoofdstuk 3 behandelde wetsvoorstel gaan over met de vergunningverlening samenhangende onderwerpen als de heffingen, gedoogplichten en schadevergoedingen. De op deze onderwerpen betrekking hebben bepalingen zijn niet zodanig omvangrijk, dat de regeling van deze onderwerpen de regeling omtrent ontgrondingen in de Wabo disproportioneel zou maken ten opzichte van de andere onderwerpen.

Anders dan de hiervoor besproken andere wetten en vergunningstelsels om aspecten van *locatie-inrichting* en *locatiebeheer* uit de Ontgrondingenwet naar te verplaatsen, biedt de Wabo de mogelijkheid om deze aspecten integraal in de Wabo op te nemen. Een mogelijk streven om bepaalde typen ontgrondingen via algemene regels te reguleren (waarvoor in het in paragraaf 3 besproken wetsvoorstel al een aanzet wordt gegeven) kan los van het overbrengen van bepaalde regelingen van Ontgrondingenwet naar Wabo plaatsvinden.

De bepalingen over de coördinatie van vergunningen in de Ontgrondingenwet worden vervangen door de Wabo-systematiek. Voor ontgrondingen in rijkswateren bestaat de noodzaak om (in sommige gevallen) de praktijk van twee vergunningen te continueren: één op grond van de toekomstige Waterwet ter vervanging van de Wbr-vergunning en één op grond van de Wabo ter vervanging van de huidige ontgrondingsvergunning.

Het opnemen van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet (inclusief daarmee verbonden bepalingen) betekent dus:

- a. dat de Ontgrondingenwet min of meer ‘leeg’ wordt en dus kan worden ingetrokken en
- b. dat het aspect ontgrondingen daarmee in feite zowel qua procedure (model 3) als qua inhoudelijke integratie van alle normen (door de open bepaling van het huidige artikel 3 Ontgrondingenwet; model 4) in de Wabo is opgenomen.

In paragraaf 4.6 is een concreet wetsvoorstel voor integratie van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet in de Wabo opgenomen.

Voor een goed begrip wordt bij deze oplossing nog aangetekend dat – zoals aan het einde van paragraaf 4.3 reeds werd aangegeven - deze niet afhankelijk is van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, maar dat deze in geval van inwerkingtreding van de Wabo onder het regime van het huidige WRO evenzeer werkbaar is. Ook onder de huidige WRO worden als gevolg van de in paragraaf 3 besproken wijziging van de Ontgrondingenwet de planologische aspecten (het aspect *locatiekeuze*) van de Ontgrondingenwet verplaatst naar de WRO, en kunnen de resterende aspecten *locatie-inrichting* en *locatiebeheer* via het vergunningstelsel van de Wabo plaatsvinden.

Hierbij wordt wel aangetekend dat de Wabo waarschijnlijk niet van toepassing zal zijn op de gehele Noordzee (de Territoriale Zone en de Europese Economische Zone). Op de reguleringsmogelijkheden voor ontgrondingen zonder Ontgrondingenwet in rijkswateren zal in de volgende paragraaf worden ingegaan.

#### 4.5.6 Regeling via de Wet beheer rijkswaterstaatswerken/Waterwet

Bij de beschrijving van de huidige situatie in rijkswateren in paragraaf 4.4.2. kwam het functioneren van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken bij ontgrondingen onder het regime van de huidige Ontgrondingenwet reeds ter sprake. In de vorige paragraaf werd



reeds gewezen op de huidige praktijk, waarin in verschillende gevallen twee vergunningen nodig zijn: één op grond van de Wbr en één op grond van de Ontgrondingenwet. De oorzaak hiervan ligt in het bepaalde in artikel 3, lid 2 Wbr, waarin is aangegeven dat andere dan waterstaatskundige belangen bij de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet slechts kunnen worden "enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen".

In de toekomst zal de Wbr opgaan in de Waterwet. De doelstelling van de Waterwet staan in artikel 2.1 In het eerste lid staan allemaal belangen genoemd die evident watergerelateerd zijn. Lid 2 vervolgt: "De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald". Een voorbeeld van een situatie als bedoeld in lid 2 is de rol die de huidige Wbr-vergunning vervult in de Europese Economische Zone (EEZ) - waar de Wet milieubeheer slechts partieel van toepassing is. De waterwetvergunning zal die taak van de Wbr-vergunning (bij het opgaan van de Wbr in de Waterwet) overnemen.

Een Waterwetvergunning weigeren kan (volgen artikel 6.15) alleen als de belangen die genoemd worden in artikel 2.1 zich ertegen verzetten.

In artikel 6.14 Waterwet staat dat aan een vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden, waarbij voorschriften mede betrekking kunnen hebben op het stellen van financiële zekerheid. "Mede" geeft ruimte om ook andere voorschriften te formuleren die gericht zijn op andere zaken. Duidelijk is echter wel dat het vergunningstelsel is gericht op het behouden van een bepaald beschermingsniveau en dat daarbij de waterbelangen het uitgangspunt zijn.

Voor veel ontgrondingen geldt dat ook andere belangen dan watergerelateerde belangen aan de orde kunnen zijn. Voor dergelijke projecten kan de Waterwet niet het integrale afwegingskader zijn. Daar waar de besluitvorming rond ontgrondingen zich beperkt tot door de Waterwet wel bestreken belangen en bovendien de hiervoor besproken Wabo niet van toepassing (zoals op de Noordzee) kan de regulering van ontgrondingen in de toekomst volledig onder het regime van de Waterwet plaatsvinden. Indien en voor zover toch andere belangen in de afweging een rol spelen kunnen deze – net zoals de milieubelangen daar waar de Wet milieubeheer slechts beperkt geldt – desalniettemin door de Waterwet worden bestreken.

Dit betekent tevens dat voor sommige ontgrondingen in rijkswateren, waarbij immers ook andere dan door de Waterwet bestreken aspecten aan de orde kunnen komen, in de toekomst twee vergunningen nodig blijven: één op grond van de Wabo en één op grond van de Waterwet. Dit behoeft voor dergelijke gevallen niet te leiden tot een al te grote verzwarende van de totale besluitvorming, aangezien de MVT bij het voorontwerp Waterwet vermeldt dat, als zowel een Wabo- als een Waterwetvergunning nodig is, coördinatie van beide vergunningprocedures plaatsvindt.

#### **4.6. De uitwerking van het voorstel voor vergunningverlening op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht**

In de vorige paragrafen werd, na een verkenning van diverse alternatieven voor de huidige regeling in de Ontgrondingenwet met betrekking tot de verlening van ontgrondingsvergunningen alsmede aanverwante onderwerpen, een voorkeur uitgesproken voor opname van de betreffende bepalingen in de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de onderhavige paragraaf zullen hiervoor *enkele voorbeeldteksten* worden genoemd die niet beogen de implementatie van de Ontgrondingenwet in de Wabo uitputtend te regelen, maar enig inzicht beogen te geven in de wijze waarop implementatie mogelijk zou zijn. Daarbij wordt uitgegaan van de tekst van het concept voorontwerp van de Wabo van 3 mei 2005. Aansluitend aan het tekstvoorstel worden enkele toelichtende opmerkingen gemaakt.

A.

Aan artikel 1.1. toevoegen:

zomerbed:

- 1°. de oppervlakte tussen de denkbeeldige lijnen ter weerszijden van de stroomgeul bij gewoon hoog zomerwater of gewone vloed, die de as van de rivier volgen en de worteleinden van de kribben in de rivier met elkaar verbinden;
- 2°. voor zover geen kribben in de rivier aanwezig zijn: de oppervlakte tussen de oeverlijnen van de stroomgeul bij gewoon hoog zomerwater of gewone vloed, waarbij de oeverlijnen in een denkbeeldige lijn worden doorgetrokken op plaatsen waar water in de uiterwaard in open verbinding staat met de stroomgeul;
- 3°. nevengeulen in beheer bij het Rijk;
- 4°. bij het Rijk in beheer zijnde havens die in open verbinding staan met de stroomgeul.

B

Aan artikel 2.1. het gestelde onder letter i vervangen door de volgende tekst:

- i. te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, beklemede meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft, ook wanneer de ontgroning plaatsvindt op het continentaal plat, bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, tenzij sprake is van
  - a. watersnood of dringend of dreigend gevaar voor doorbraak van dijken of voor overstroming – nemen van specie van gronden, welke ogenblikkelijk in bezit zijn genomen;
  - b. de uitvoering van een landinrichtingsplan of een aanpassingsplan als bedoeld in de artikelen 73 en 101 van de Landinrichtingswet, met uitzondering van de ontgroningen, welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal;
  - c. de uitvoering van een provinciaal milieuprogramma, voor zover dit bevat een aanwijzing van gevallen waarin de bodem is of dreigt te worden verontreinigd, als bedoeld in artikel 4.14, eerste en tweede lid, onder a, 1°, van de Wet milieubeheer dan wel de toepassing van artikel 30 of 31 van de Wet bodembescherming, met uitzondering van de ontgroningen, welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal.

Een ontgroning wordt geacht in de zee plaats te hebben, indien zij plaats heeft daar, waar de bodem bij gewone vloed of gewoon zomerpeil door het water van de zee wordt bedekt.

i wordt vernummerd tot j.

C

Er wordt een artikel 2.18a toegevoegd met de volgende tekst:

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder i wordt de vergunning niet verleend of gewijzigd indien de beoogde ontgroning in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake. Aan die activiteit kunnen bij de vergunning voorschriften worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.
2. De in het tweede lid bedoelde voorschriften kunnen in ieder geval inhouden:
  - a. dat een werkplan wordt overgelegd, volgens hetwelk de ontgroning zal geschieden, en dat het toestemming behoeft van een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan;

- b. dat de onroerende zaken waarvoor een vergunning tot ontgronding wordt verleend, geheel of bij gedeelten in een bij het voorschrift omschreven toestand dienen te worden gebracht;
  - c. dat in plaats van de onder b bedoelde verplichting een bepaald bedrag ineens of bij gedeelten moet worden betaald;
  - d. dat de kosten van het beheer van de onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald;
  - e. dat de kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken, alsmede van het beheer van de aangepaste omgeving, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding, geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald;
  - f. dat financiële zekerheid moet worden gesteld voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen;
  - g. dat moet worden voldaan aan door een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan gestelde nadere eisen.
3. Een financiële zekerheid als bedoeld in het derde lid, onder f, kan niet worden gevorderd van publiekrechtelijke lichamen. Op de toestemming, bedoeld in het derde lid, onder a, zijn de artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
  4. Aan de vergunning kunnen ook voorschriften worden verbonden, inhoudende dat op een daarbij omschreven wijze moet worden aangegeven of aan andere vergunningvoorschriften wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.
  5. Weigering, intrekking of wijziging van een vergunning kan geschieden op grond van strijd met de in het tweede lid bedoelde belangen.
  6. Bij algemene maatregel van bestuur worden omtrent ontgrondingen in bij ministeriële regeling aan te wijzen rijkswateren regels gesteld met betrekking tot de gegevens en bescheiden die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag. Bij de maatregel kan worden bepaald dat overeenkomstig bij de maatregel te stellen regels een recht wordt geheven ter zake van de behandeling van de aanvraag om een vergunning of wijziging van een vergunning. Het tarief wordt zodanig vastgesteld dat de geraamde opbrengst van het recht de geraamde uitgaven niet te boven gaat.
  7. Bij provinciale verordening worden omtrent ontgrondingen, niet zijnde de in lid 7 bedoeld ontgrondingen regels gesteld met betrekking tot de gegevens en bescheiden die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag.
  8. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het verbod van artikel 2.1 onder letter i, niet geldt voor daarbij aan te duiden categorieën van ontgrondingen van beperkte betekenis voor de fysieke omgeving. Voor die categorieën kunnen bij of krachtens die maatregel regels worden gesteld.
  9. Bij provinciale verordening kan voor daarbij aan te duiden categorieën van ontgrondingen, wegens haar bijzondere aard of met het oog op bijzondere gewestelijke omstandigheden, worden bepaald dat het verbod van artikel 3, eerste lid, niet geldt. Voor die categorieën kunnen bij die verordening regels worden gesteld.
  10. Een regeling als bedoeld in het negende of tiende lid kan voorts inhouden dat met betrekking tot ontgrondingen ten aanzien waarvan met toepassing van het negende of tiende lid is bepaald dat het vergunningvereiste niet geldt, de verplichting geldt tot het melden van het voornemen te ontgronden aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan. Bij toepassing van de eerste volzin worden voorts aangegeven het tijdstip, voorafgaand aan het ontgronden, waarop de melding uiterlijk moet zijn gedaan, alsmede de gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt

Na dit artikel 2.18a zullen nog enkele artikelen over de heffing, over gedoogplichten en over de schadevergoeding moeten worden ingevoegd.

Ter toelichting bij bovenstaande voorbeeldteksten wordt verder nog opgemerkt:

- a. De figuur van de aanwijzing wordt hier niet meer genoemd omdat onder de nieuwe Wro ook de provincie en het rijk de beschikking krijgen over de bestemmingsplanbevoegdheid en deze kan inzetten in die (weinig) gevallen waarin thans een aanwijzing wordt gegeven.
- b. Bepalingen ten behoeve van het onderscheid tussen de bevoegdheid van de Minister en GS zijn zoveel mogelijk zijn weggelaten, omdat de Wabo in het concept van 3 mei hiervoor eigen keuzes maakt die mogelijk nog worden herzien. Uit de gesprekken met betrokkenen in het kader van het schrijven van dit rapport is echter wel duidelijk dat de huidige bevoegdheidsverdeling op grond van de Ontgrondingenwet in het algemeen voldoet en dat een fundamentele wijziging ervan onwenselijk is. Dit betekent dat wordt aanbevolen om wat betreft ontgrondingsvergunningen waarbij thans GS bevoegd gezag zijn, dit ook onder de Wabo het geval zal zijn. Dit geldt ook voor de handhaving, aangezien in de Wabo-systematiek verlening van omgevingsvergunning en handhaving in één hand zijn.
- c. De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot ontgrondingen op het land betreffen wijzigingen van procedurele aard. Dit betekent dat de te bereiken deregulering naar verwachting geringe gevolgen zal hebben voor de praktijk. Voor ontgrondingen in rijkswateren zal in een aantal situaties een dubbele vergunningplicht blijven bestaan (zowel op grond van de Wabo als op grond van de Waterwet), maar gelet op de voorgenomen coördinatie van beide vergunningen, hoeft dit niet te leiden tot substantieel hogere bestuurslasten.
- d. De Wabo zal nader worden afgestemd met de Waterwet teneinde vergunningen op grond van beide wetten te coördineren. Dit is nog niet uitgewerkt.
- e. Ten behoeve van algemene regels die de vergunningplicht voor sommige typen ontgrondingen vervangt, dient de Wabo een grondslag te bieden voor een AMvB waarin deze regels zijn neergelegd.
- f. Door de Nederlandse vereniging van zandwinners is gewezen op het groot belang voor ontgrondingen van de op 1 oktober 2005 in werking getreden Natuurbeschermingswet 1998. In de toelichting bij de Wabo is vermeld dat, waar zowel een vergunning op grond van de Wabo als op grond van de Natuurbeschermingswet is vereist, de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 'aanhaakt' aan de omgevingsvergunning.
- g. Uitgegaan is van de huidige reguleringsmogelijkheden in materiële zin, zoals blijkt uit de typen voorschriften in de geanalyseerde vergunningen. Denkbaar is evenwel dat als gevolg van de afbouw van de regierol van de overheid terzake van ontgrondingen parallel aan de implementatie van de procedurele voorstellen uit dit rapport, een versoering van de reguleringsmogelijkheden in materiële zin plaatsvindt. Dit is echter veeleer een rechtspolitiek dan een juridisch vraagstuk, zodat hieraan in dit rapport verder geen aandacht is gegeven.

## 5. Enkele slotopmerkingen

Het ruimtelijk bestuursrecht is volop in beweging. Gelet op de (economische) noodzaak om ruimtelijk relevante projecten met voortvarendheid te ontwikkelen en te realiseren zijn de afgelopen jaren diverse wijzigingen van wetgeving doorgevoerd en in voorbereiding.

Daarbij dient er naar te worden gestreefd de bestaande regelgeving zo veel als mogelijk is te stroomlijnen en te coördineren. Waar het gaat om de verhouding tussen algemeen en bijzonder bestuursrecht is veel al bereikt door een vergaande afstemming van bijzondere wetgeving op de Algemene wet bestuursrecht waarin de algemene "gereedschapskist" is vormgegeven. Het is wenselijk dat bij specifieke regelingen zoveel mogelijk van die instrumenten gebruik wordt gemaakt en het wiel niet telkens weer opnieuw wordt uitgevonden. Wat betreft de verhouding tussen delen van bijzondere bestuursrechtelijke regelgeving onderling wordt in de laatste tijd geprobeerd de functioneel samenhangende rechtsgebieden te integreren. Specifieke wetgeving wordt bekeken op de mogelijkheid van integratie in een groter geheel. Voorbeelden hiervan zijn de Wabo en de Waterwet. Ook in die zin past een bezinning op de plaats van een specifieke wet als de Ontgrondingenwet. De in dit onderzoek voorgestane integratie in de Wabo en de Waterwet past goed in die lijn.

## **Bijlage 1: Personen met wie is gesproken in het kader van het onderzoek**

### *Opdrachtgever (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)*

Ir. J.P. van Dalen

Mw. Mr. K.T. Lammertsma

### *Ministerie van VROM*

Mr. H.W. van Sandick

### *Ministerie van OCW*

Mw. Mr. H.J. van Gijssel

### *Rijkswaterstaat*

C. Dijkshoorn (Noordzee)

J. van der Hoek (Zeeland)

Mevr. M. Meijer (DWW)

K. Nouwen (Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid waterbeheer)

Dr. H.S. Pietersen (DWW)

Mr. drs. J.H. van Put (Noordzee)

### *Provincies*

B. de Bles (Zuid-Holland)

M. L. van Bommel (Noord-Brabant)

F. Breure (Overijssel)

H. Brunenberg (Limburg)

M. Dijkstra (Gelderland)

### *Ontgrondende bedrijfsleven*

Ir. J.A.M. 't Hoen (Nevrip)

Mr. G.J.A. Sigmond (Fodi)

P. van der Veecken (IZGP)

### *Stichting Natuur en Milieu*

B. Hermans

D. Tiemersma

## Bijlage 2: Voorbeelden van voorwaarden bij de ontgrondingsvergunning<sup>11</sup>

- De ontgroning dient plaats te vinden binnen de grenzen van het perceel, kadastraal bekend gemeente X, sectie Y, nr. Z.
- De ontgroning dient te geschieden overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte tekeningen van (bedrijf X), van (datum) met het nummer (nummer), bijlage (B), "dwarsprofielen bestaande situatie en theoretisch profiel Y".
- De natuurcompensatie dient te worden uitgevoerd het op bladzijde X van het Natuurcompensatieplan aangegeven "technisch ontwerp en aanleg", en de daarbijbehorende kaarten A t/m E.
- De natuurcompensatie dient aansluitend op de zandwinning te worden voltooid.
- De natuurcompensatie moet in ieder geval binnen vier jaar na het van kracht worden van deze beschikking zijn voltooid.
- Na afloop van de monitoring periode (5 jaar) moet de vergunninghouder een evaluatie opstellen waarin wordt aangegeven wat de daadwerkelijke effecten van de zandwinning zijn geweest en in hoeverre de compensatiemaatregel het verwachte effect zoals dat is beschreven in hoofdstuk X van het compensatieplan heeft gehad. Het evaluatierapport moet binnen een maand na gereedkomen ter kennisneming aan Gedeputeerde Staten worden toegezonden.
- In het winterseizoen van 1 december tot 1 maart mogen geen werkzaamheden plaatsvinden op of in de plas.
- Zowel tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden als daarna dient een waterpeil te worden gehandhaafd tussen max. min NAP  $X_m$  en minimum  $Y_m$ . Indien op aanwijzingen van de waterkwantiteitsbeheerder een ander peil wordt ingesteld moet hieraan gevolg worden gegeven.
- De zandzuiger moet uitgerust zijn met een plaatsbepalingssysteem en een dieptemeter waarmee continue de diepte van de zuigmond en de afstand van de zuigmond tot de insteek bepaald kan worden: het plaatsbepalingssysteem moet voldoen aan een aantoonbare nauwkeurigheid van  $X_m$ . De uitkomsten van het plaatsbepalingssysteem moeten worden geregistreerd en ten minste een keer per maand aan het bureauhoofd worden toegezonden.
- Indien tijdens de graafwerkzaamheden sporen van vroegere bewoning of materialen die van oudheidkundig belang kunnen zijn kunnen worden aangetroffen dient de vergunninghouder hiervan onverwijld de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek onverwijld in kennis te stellen. De aanwijzingen door of vanwege deze instantie worden verstrekt dienen strikt te worden opgevolgd.
- De ontgroning mag niet dieper plaatsvinden dan tot een diepte van NAP  $-X_m$ .
- De vergunninghouder legt verklaring over waaruit blijkt dat de grond is aan te merken als 'schone grond'. Van de vergunning kan pas gebruik worden gemaakt nadat deze verklaring bij ons college is ontvangen.
- In het recreatieseizoen (periode 1 april tot 1 oktober) mogen geen stortwerkzaamheden plaatsvinden in de bestaande plas. Hierbij kan een uitzondering worden gemaakt voor het recreatieseizoen jaar X na de zomervakantie. Indien dit voor de zandwinning ten behoeve van de woonwijk Y strikt noodzakelijk is, kan tevens een uitzondering worden gemaakt voor het recreatieseizoen jaar X plus 1. In beide gevallen moet de vergunninghouder schade en overlast voor de recreatie voorkomen.
- Drijvend materiaal dat in de bestaande plas vrijkomt ten gevolge van het storten van de grond moet door de vergunninghouder terstond worden verwijderd.
- Zowel tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden als daarna dient een waterstand te worden gehandhaafd van NAP  $-X_m$ , met dien verstande dat als gevolg van de winning een afwijking van plus 0,1m of min 0,1m mag worden aangehouden. Indien van aanwijzingen van de waterkwantiteitsbeheerder een andere peil wordt ingesteld moet hieraan gevolg worden gegeven.
- Indien het economisch haalbaar is beton- en/of metselzand te produceren dient dit zand door de vergunninghouder in afzonderlijk in te richten depot nabij de winning

<sup>11</sup> Nogmaals wordt benadrukt dat de beschreven vergunningvoorwaarden voorkomen op grond van de huidige reguleringsmogelijkheden in materiële zin. Als gevolg van de afbouw van de regierol van de overheid terzake van ontgrondingen kan een versoering van de reguleringsmogelijkheden in materiële zin plaatsvinden.

- te worden gezet. Dit zand mag alleen worden ingezet als beton- en/of metselzand.
- Omtrent de gedetailleerde afwerking van de taluds van de ontgraving zoals de bij de vergunning behorende tekeningen is aangegeven, moet eenmaal per maand worden overlegd met het bureauhoofd.
- De vergunninghouder stelt een gedetailleerd werkplan met tekeningen op. Het werkplan heeft de schriftelijke instemming van ons college. Van de vergunning kan pas gebruik worden gemaakt nadat de vereiste instemming van ons college is verkregen.  
Dit werkplan kan het volgende inhouden:
  - a. naam, adres en telefoonnummer van eventuele exploitant van de ontgraving, evenals van de persoon die namens de vergunninghouder verantwoordelijk is voor de correcte naleving van de vergunningvoorschriften;
  - b. een kaart van het terrein van vergunning (schaal 1:10000), waarop duidelijk staat aangegeven
    - . de fasering in de uitvoering;
    - . de inrichting van het werkterrein met uitzondering van de plaats van tijdelijke en vaste installaties en/of voorzieningen;
    - . het (de) aansluitingspunt(en) en de interne ontsluiting van het terrein;
    - . de locaties van de depotplaatsen voor ophoogzand, industriezand, grind, humeuze grond;
    - . de plaatselijke stalling van materieel en opslag van materieel en eventuele obstakels en/of kunstwerken;
    - . de plaats van de aan te brengen waarschuwborden;
    - . de afrastering en de toegangshekken;
    - . de plaats van de aan te brengen peilbuizen.
  - c. een tijdschema van de uitvoering van diverse ontgrondingsfasen;
  - d. een gedetailleerde beschrijving van het baggermaterieel, mobilisatie en installatie;
  - e. een gedetailleerde beschrijving van survey en plaatsbepaling;
  - f. wijze waarop de oppervlaktedelfstoffen zullen worden gewonnen en verwerkt (uitvoeringswijze en volgorde) en het daarvoor in te zetten materieel.
  - g. welke grind-, zand- en grondsoorten eventueel zullen worden gescheiden en welke scheidingstechnieken daarbij zullen worden toegepast;
  - h. een beschrijving van de vast te stellen hoeveelheden, monitoring, projectcontrole en rapportage;
  - i. een beschrijving van aanpassing van de waterhuishoudkundige situatie;
  - j. een beschrijving van de aanvoerroutes en eventueel aan te brengen waarschuwborden, toegangshekken en afrasteringen rond het werkterrein en langs openbare wegen en langs de overige delen van het terrein.
  - k. de uit te voeren of voorbereidende werkzaamheden, zoals het afvoeren van toplagen, de wijze waarop de insteek zal worden aangegeven en (gefaseerd) in den droge zal worden gerealiseerd, e.d.;
  - l. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan een goed en zorgvuldig beheer van het terrein. Bij wezenlijke wijziging in de uitvoering als voorzien in het goedgekeurde werkplan moet het werkplan worden aangepast. Het herziene werkplan dient zo spoedig mogelijk ter instemming aan Gedeputeerde Staten te worden voorgelegd.
- Ter beoordeling van de zandkwaliteit moet op iedere hoeveelheid van Xm3 gewonnen zand bemonstering plaatsvinden.
- De uitkomsten van de zeefanalyses moeten door de vergunninghouder worden geregistreerd en ten minste één keer per maand aan het regiohoofd worden toegezonden.
- De vergunninghouder dient voor zover nodig het ongestoorde gebruik van de niet of nog niet bij de ontgrondingswerkzaamheden betrokken terreinen alsmede goede toegangen daartoe, te waarborgen zo lang en voor zover bestaande gebruiksrechten uit hoofde van eigendom en pacht niet zijn vervallen.
- De houder van de vergunning moet een beheersregeling tot stand brengen ten aanzien van de verdeling van de kosten van beheer, onderhoud en overstromingsrisico van het te plaatsen gemaal, waarbij X% van de kosten ten laste komt van de houder van de vergunning en Y% van de kosten ten laste komt van



- (partij X). Deze beheersregeling dient ter instemming aan ons college te worden toegezonden. Van de vergunning kan pas gebruik worden gemaakt nadat de vereiste instemming van ons college is verkregen.
- Buiten het te ontgronden terreingedeelte mag de bestaande terreinhoogte niet worden verlaagd; bij het onverhoopt afkalven moet het terrein door en op kosten van de houder van de vergunningen worden aangevuld tot de oorspronkelijke hoogte.
  - De ontgrondingswerkzaamheden beneden de ter plaatse voorkomende grondwaterstand uitgevoerd met behulp van een zandzuiger dienen in een gesloten circuit te worden uitgevoerd en wel zodanig dat de door de zandzuiger via de persleiding mee opgezogen water weer in de in aanleg zijnde plas terugvloeit.
  - Vergunninghoudster draagt er zorg voor dat de vrijkomende hoeveelheid specie onder redelijk te stellen eisen onder gelijke condities ter beschikking komt van zich aandienende afnemers.
  - Voor met de uitvoering van de ontgroning kan worden begonnen dient vergunninghouder de beplanting van de beplantingszone van minstens Xm breed ten westen van de Y-beek en op bijgaande kaart met nummer Z met een groene lijn/arcering is aangegeven, vast te leggen in een beplantingsplan. Dit plan dient voor de aanvang van de werkzaamheden ter goedkeuring te worden voorgelegd.
  - Tijdens het broedseizoen van 21 maart tot 21 juni mogen geen ontgrondingswerkzaamheden plaatsvinden vanwege in het gebied voorkomende broedvogels.
  - Het ontgronden moet putsgewijze geschieden, waarbij de voor cultuur geschikte bovengrond van de ene put afzonderlijk moet worden teruggezet en gelijkmatig verdeeld worden over de uitgeladen en geëgaliseerde ondergrond van de voorgaande put. De voor cultuur geschikte bovengrond van de eerste put moet tijdelijk in depot worden gezet en bewaard om hiermee de laatste put af te werken. Er mag niet meer dan één put tegelijk in bewerking zijn.
  - Van de vergunning mag eerst gebruik worden gemaakt nadat in het kader van het treffen van binnendijkse kwelmaatregelen in de vorm van het verdiepen/verbreden van enkele sloten en de aanleg van een duiker een ontheffing van een waterschap X is verkregen en deze maatregelen zijn uitgevoerd.
  - U moet binnen het terrein van vergunning de berm van bedrijfswegen, gronddepots, de te sparen randstroken en het nog te ontgronden terrein vrijhouden van schadelijke onkruiden.
  - De vergunninghouder stelt de te ontgronden terreinen ter vrije beschikking voor de afvalverwerking. Hiertoe zal de vergunninghouder een regeling treffen met de afvalverwerker, in casu X. Deze regeling dient binnen termijn X te zijn getroffen. Indien niet binnen de evengenoemde termijn een regeling is getroffen zal in arbitrage beslissing genomen dienen te worden. De vergunninghouder dient onverwijld deze arbitrage aanhangig te maken en de directeur hiervan terstond te verwittigen. Deze arbitrage dient te worden gevoerd volgens het reglement van het Nederlands Arbitrage Instituut te Rotterdam. De vergunninghouder stelt de directeur van de hoofdgroep Verkeer, Waterstaat en Milieu van de Provincie Limburg, hierna genoemd 'de directeur' op de hoogte van het treffen van deze regeling.
  - Met de winning van de bovengrond dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met het aan te leggen oeverprofiel.
  - Bij de winning van het zand zal eerst het oeverprofiel worden afgewerkt alvorens de rest van het zand wordt gewonnen.
  - De vergunninghouder zorgt ervoor dat van het opgezogen zand eenmaal per twee weken een korrelverdeling wordt vastgesteld door middel van een zeefanalyse op grond van NEN-2560. Op basis van deze korrelverdeling dient de vergunninghouder door middel van volumeberekening hoeveel kubieke meter zand toepasbaar is als industriezand. Als op basis van de berekeningen blijkt dat minder dan Xm<sup>3</sup> geschikt is voor de toepassing in de beton- en de betonwarenindustrie dient de zandwinning per direct te worden gestaakt. De analyseresultaten, de volumeberekeningen en de conclusie(s) dienen schriftelijk en binnen één maand na het nemen van het monster aan het bureauhoofd te worden gezonden.
  - Indien er verder naar het oordeel van het bureauhoofd aanleiding toe bestaat, dient

de vergunninghouder ter voorkoming van nadelige invloeden van de ontgroning op de waterhuishouding, voor nader aan te geven polders de volgende voorzieningen te treffen:

a. uitmaling van overtollig water ten gevolge van door de ontgroning van de X-polder veroorzaakte meerdere kwel/mindere wegzuiging en

b. doorspoeling van polderwatergangen ten gevolge van de ontgroning van de X-polder door het graven van de waterplas extra veroorzaakt chloridebelasting van het polderwater. De te treffen voorzieningen behoeven de goedkeuring van ons college. Zij kunnen achterwege blijven indien op andere wijze en genoeg van ons college tijdige uitmaling en doorspoeling worden verzekerd.

- Tijdens de ontgrondingswerkzaamheden dienen de ontgrondingslocaties door middel van een hekwerk te zijn afgescheiden van de omgeving. Bij tussentijdse beëindiging van de ontgroning moet deze worden afgewerkt volgens door Gedeputeerde Staten te stellen voorschriften.
- Houdster is verplicht een beplantingsplan samen te stellen, aangevende de situering, het assortiment, het planverband, de plantafstand en de afmeting van de aan te brengen beplanting. Bedoeld beplantingsplan moet in tweevoud aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden. Met ontgroning krachtens dit besluit mag niet worden begonnen voordat het plan door Gedeputeerde Staten is goedgekeurd. De werken moeten volgens het goedgekeurde plan te genoeg van Gedeputeerde Staten worden uitgevoerd.
- De afvoer van de vrijkomende keramische klei dient volledig per schip plaats te vinden.
- De houdster stelt ten minste zeven dagen voor het begin van de ontgroning krachtens het besluit zekerheid voor het nakomen van de uit de vergunning voortvloeiende verplichtingen tot een bedrag van € X,- door het verschaffen van een bankgarantie ten genoeg van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd op de zekerheidsstelling alle kosten te verhalen welke voor rekening van de houdster behoren te komen. De houdster vult de zekerheidsstelling, telkens wanneer daarop verhaal heeft plaatsgehad, op de eerste aanzegging aan tot het oorspronkelijke bedrag. De zekerheidsstelling vervalt wanneer de houdster aan alle verplichtingen heeft voldaan.
- Met de ontgroning mag niet worden begonnen voordat de houdster tot genoeg van Gedeputeerde Staten heeft aangegeven dat de voor de keramische industrie vrijkomende klei binnen acht jaar na aanvang van de ontgroning kan worden afgezet.
- Om de stabiliteit van de taluds te garanderen dient de in het werkplan beschreven wijze waarop de taluds gemaakt en afgewerkt gaan worden, gebaseerd te zijn op de bij de aanvraag gevoegde rapporten, te weten (...). Tijdens het maken van het vergunningstalud is de houdster verplicht iedere 20 winddagen peilingen te verrichten om veranderingen in het taludgedrag tijdig te signaleren. Als uit een paar dingen blijkt dat niet voldaan is aan de vergunningvoorschriften, kunnen Gedeputeerde Staten bepalen dat de werkwijze gewijzigd moet worden op basis van een nieuw te maken proeftalud.
- Elke zes maanden en telkens wanneer Gedeputeerde Staten daartoe opdracht geven moet de houdster, ten genoeg van Gedeputeerde Staten, ter plaatse peilingen (laten) verrichten en de resultaten daarvan terstond aan Gedeputeerde Staten doen toekomen. Bij oplevering van de ontgroning dient een eindpeiling te zijn uitgevoerd en naar Gedeputeerde Staten gezonden. Indien de peilingen aanleiding geven tot het treffen van aanvullende maatregelen is de houdster verplicht binnen een door Gedeputeerde Staten te bepalen periode zulke maatregelen te treffen. De maatregelen behoeven de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.