

Aan De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Datum 27 maart 2006
Onderwerp Verkenning mogelijkheden van intrekking Ontgrondingenwet
Oms kenmerk CAW/2006-042
Uw kenmerk DGW 2006/163
Contactpersoon Mr. dr. P. Jong
Doorkiesnummer 070 – 351 9631
Bijlage(n) -

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij brief van 6 februari jl. verzocht u de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de Commissie) te adviseren over het rapport van het Instituut voor Bouwrecht inzake de "Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet" (hierna: het rapport).

Vragen

In de adviesaanvraag stelt u de volgende vragen.

- 1 Deelt de Commissie de conclusie dat de Ontgrondingenwet kan worden ingetrokken, dat de locatiekeuze kan worden gemaakt op basis van de Wet Ruimtelijke ordening of de Wet op de Ruimtelijke Ordening en dat aspecten van inrichting en beheer een plaats kunnen krijgen in de in voorbereiding zijnde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet (het laatste voor zover het gaat om ontgrondingen in watersystemen)?
- 2a Is de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet een voorwaarde voor het kunnen intrekken van de Ontgrondingenwet?
- 2b Met andere woorden, zijn bestaande wettelijke kaders (al dan niet aangepast) ontoereikend voor het kunnen intrekken van de Ontgrondingenwet?
- 3 Is de juridische onderbouwing van de gemaakte keuzes helder en overtuigend?
- 4 Wenst de Commissie andere opmerkingen te plaatsen die van belang zijn voor de resultaten van het onderzoek?

[Voor een korte beantwoording van de vragen: zie pagina 10 van dit briefadvies.]

Opmerkingen vooraf

Het onderwerp van advisering is in beweging. Op dit moment is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet aanhangig (kamerstuk nr. 30 346). De schrijvers van het rapport haken in belangrijke mate aan bij wetsvoorstellen voor een Waterwet en een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die op dit moment nog ter advisering bij de Raad van State liggen. Duidelijk is dat een definitief besluit over intrekking van de Ontgrondingenwet pas weloverwogen genomen kan worden als genoemde wetsvoorstellen in een verdergaand stadium van parlementaire behandeling zijn.

In het onderstaande plaatst de Commissie het onderwerp eerst in het perspectief van de tijd (verleden, heden, toekomst). Vervolgens worden enkele algemene opmerkingen gemaakt over het rapport van het Instituut voor Bouwrecht. Daarna worden de adviesvragen beantwoord. Tot slot worden de antwoorden kort samengevat en wordt een conclusie getrokken.

Ontgrondingen in het kader van de tijd: verleden, heden en toekomst

Verleden: Ontgrondingenwet als waterstaatswet

De Ontgrondingenwet is vanouds steeds als waterstaatswet aangemerkt. Dat vond zijn oorzaak niet primair in de idee dat de grondstoffenvoorziening een verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat zou zijn, maar hield vooral verband met de aard en implicatie van de activiteit als zodanig. Het ging en gaat bij de waterstaatswetgeving immers (mede) om de instandhouding van de bodem en het fysiek exploitabel maken van het grondgebied. Waar het gevolg van ontgrondingen meestal is dat oppervlakten ontstaan of worden verdiept, is de relatie met de waterhuishouding evident. Anders gezegd: een ontgraving heeft (bijna) altijd effect op het onderliggende grondwaterlichaam; diepe(re) ontgrondingen leiden vaak tot het ontstaan van een oppervlaktewaterlichaam, omdat het grondwater gedeeltelijk aan de oppervlakte komt te liggen.

Het is dus belangrijk dat bij ontgrondingen wordt gekeken naar een zorgvuldige inpassing in watersystemen (a). Daarnaast kunnen ontgrondingen ook vanuit twee andere perspectieven worden bekeken, te weten (b) vanuit het perspectief van een zorgvuldig en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en (c) vanuit het perspectief van een zorgvuldige ruimtelijke inpassing. Het is mede vanwege deze laatste twee perspectieven dat het ontgrondingenbeleid gaandeweg binnen het spoor van de ruimtelijke ordening is geraakt. Niettemin zou naar het oordeel van de Commissie het ministerie van Verkeer en Waterstaat toch een zekere medeverantwoordelijkheid voor het ontgrondingenbeleid moeten blijven behouden, juist met het oog op de grote

belangen van watersystemen. In ieder geval zal de afweging van de waterhuishoudkundige aspecten afdoende verzekerd moeten zijn.

Heden: ontgroningen beleidsmatig verankerd in Nota Ruimte

Hoewel het rijk geen Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen meer zal uitbrengen, wil het nog steeds beleid blijven voeren op het gebied van de voorziening van bouwgrondstoffen, zo blijkt uit de Nota Ruimte. In die nota worden de beleidsdoelen op dit terrein als volgt verwoord (paragraaf 4.8.1, pp. 164-165). Doel van het nationale beleid op het gebied van bouwgrondstoffen is de winning van deze stoffen in Nederland te stimuleren op een maatschappelijk aanvaardbare wijze. Dit betekent concreet:

1. zorgdragen voor een zuinig en hoogwaardig gebruik van bouwgrondstoffen;
2. een maximale inzet van alternatieve materialen (secundaire bouwgrondstoffen of vernieuwbare materialen);
3. een multifunctionele winning, dat wil zeggen ook kansen bieden voor ontwikkeling van andere ruimtelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan water en waterbeheer (i.c. een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied).

Deze drie subdoelstellingen zijn onderling sterk met elkaar verweven. Indien de eerste twee immers niet of onvoldoende worden gerealiseerd, wordt de druk om meer winplaatsen aan te wijzen en meer bouwgrondstoffen te winnen groter. Kort gezegd streeft het rijk naar een duurzame grondstoffenvoorziening (subdoelen 1 en 2) en multifunctionele en maatschappelijk verantwoorde ontgroningen (subdoel 3). Bij het derde subdoel maakt de Commissie onderscheid tussen (a) de inpassing in de regionale ruimtelijke ordening en (b) de inpassing van ontgroningen in watersystemen.

De Commissie respecteert de gekozen beleidsdoelen. Zij is van mening dat de vraag of de Ontgroningenwet juridisch verantwoord kan worden ingetrokken, tegen de achtergrond van deze beleidsdoelstellingen moet worden beantwoord. De vraag of intrekking *kan* is overigens een andere vraag dan de vraag of intrekking gelet op deze beleidsdoelstellingen *nodig* is. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat het afwegingskader in de huidige Ontgroningenwet niet zou voldoen om multifunctioneel en maatschappelijk verantwoord te ontgronden.

Toekomst: ontgroningen anders geregeld

De komende jaren zal er nogal wat veranderen in de wetgeving die (mede) op ontgroningen van toepassing is. In de brief aan de Tweede Kamer van mei 2003 heeft de Staatssecretaris reeds aangegeven dat zij naar mogelijkheden zoekt om de onder haar verantwoordelijkheid vallende Ontgroningenwet verder af te slanken en de noodzakelijke onderdelen over te brengen naar wet- en regelgeving waarvoor de Minister van VROM verantwoordelijk is (zie paragraaf 2.1 van het rapport). In

november 2004 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij een verkenning zal uitvoeren 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 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XII, nr. 9). Het onderhavige IBR-rapport bevat de resultaten van deze nadere verkenning. De schrijvers van dit rapport adviseren om aan te haken bij de toekomstige Wabo en Waterwet. Naast deze wetten is ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van belang. Als gevolg van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet dat nu bij de Tweede Kamer ligt, zullen de specifieke planologische mogelijkheden van rijk en provincies met betrekking tot de aanwijzing van ontgrondingslocaties vervallen. Vanaf inwerkingtreding van deze wijzigingswet zal de locatiekeuze van ontgrondingen volledig plaatsvinden in het ruimtelijke spoor van de Wro (nu nog de WRO). Verwacht wordt dat de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Wabo in 2008 in werking zullen treden. Al met al staat er dus een zeer ambitieus wetgevingsprogramma op stapel, dat ook grote consequenties zal hebben voor de uitvoering van het ontgrondingenbeleid van de betrokken overheden.

Uit de kamerstukken lijkt afgeleid te kunnen worden dat de Staatssecretaris haar verantwoordelijkheid voor een duurzaam ontgrondingenbeleid in de toekomst volledig wil overdragen aan de Minister van VROM. Daarnaast is de Minister van EZ aanspreekpunt voor de sector uit hoofde van diens verantwoordelijkheid voor een goede marktwerking. De Commissie respecteert de politieke keuzes in dit verband, maar meent, zoals hiervoor ook reeds opgemerkt, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat toch medeverantwoordelijk blijft, met name wat de relatie tussen ontgrondingen en het watersysteem betreft. Dit standpunt zal hieronder nader toegelicht worden.

Algemene opmerkingen over het rapport van het IBR

1 Beperkte onderzoeksopdracht

De Commissie stelt vast dat de schrijvers van het rapport een gespecificeerde (beperkte) onderzoeksopdracht hebben meegekregen (zie pagina 3 en 6 van het rapport). Het rapport bevat een verkenning van de juridische mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet. De mogelijkheid van versterking van de Ontgrondingenwet viel buiten de onderzoeksopdracht. Door deze beperkte onderzoeksopdracht lijkt het op sommige plaatsen in het rapport alsof de onderzoekers naar een bepaalde conclusie – met name aanhaken bij de Wabo – toe hebben geredeneerd. Deze indruk wordt versterkt doordat in het rapport helaas een afwegings- en beoordelingskader ontbreekt voor verschillende mogelijke oplossingsrichtingen. Naar het oordeel van de Commissie ware het evenwichtiger geweest indien de optie van intrekking van de Ontgrondingenwet was afgewogen tegen de optie van handhaving (in afgeslankte vorm, zie het wetsvoorstel dat nu bij de Tweede Kamer ligt) en verbetering (indien nodig) van de Ontgrondingenwet.

2 Waterhuishoudkundige aspecten van ontgrondingen

De rijkswateren worden in het rapport veelvuldig genoemd, maar de regionale wateren en de rol van de regionale waterbeheerders (de waterschappen) worden in het rapport opmerkelijk genoeg nergens vermeld. In het lijstje van organisaties waarmee de onderzoekers gesprekken hebben gevoerd, ontbreken de waterschappen ook.

De waterhuishoudkundige aspecten van ontgrondingen zijn naar het oordeel van de Commissie in het rapport onderbelicht. Mede in het licht van het voorontwerp Waterwet valt er meer te zeggen over ontgrondingen in relatie tot watersystemen. Aangenomen dat de Waterwet *watersystemen* (en niet waterstaatswerken) centraal stelt, zou de ontgrondingenvergunning – wat de natte aspecten van ontgrondingen betreft – kunnen worden vervangen door een Waterwetvergunning.

De woorden tussen haakjes achter het eerste punt met adviesvragen acht de Commissie niet geheel in lijn met de Waterwet. Gelet op de tekst van en de toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet gaat de Commissie er namelijk van uit dat heel het land bedekt wordt door watersystemen (zie ook het advies van de Commissie over het Voorontwerp Waterwet, met name pagina 6 en 23). Met de tekst tussen haakjes wordt gesuggereerd dat er ook ontgrondingen buiten watersystemen plaatsvinden. De Commissie acht dit onjuist. Fysieke ingrepen in het landschap in de vorm van ontgrondingen hebben in de visie van de Commissie per definitie consequenties voor het watersysteem.

Aanhakend bij de suggestie op pagina 23 van het rapport om de regulering van ontgrondingen in (onder meer) de Noordzee volledig onder het regime van de Waterwet te laten plaatsvinden, merkt de Commissie op dat de Waterwet dan wel een voorziening moet bevatten om een ruime belangenafweging mogelijk te maken. Vergelijkbaar met wat in het voorontwerp Waterwet geregeld is ten aanzien van de exclusieve economische zone (zie artikel 7.5 van het voorontwerp), zou dan ook voor ontgrondingen in de Noordzee bepaald moeten zijn dat de vergunningbevoegdheden (verlening, wijziging, intrekking, beperkingen en voorschriften van de vergunning) toegepast kunnen worden ter bescherming van andere belangen dan waarin artikel 2.1 van de Waterwet voorziet, voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet vastgestelde voorschriften.

3 Duurzame grondstoffenwinning

In het rapport wordt de brief van 23 mei 2003 geciteerd (zie paragraaf 2.1), waarin de Staatssecretaris onder meer schrijft dat de Minister van VROM verantwoordelijk is voor een duurzaam grondstoffenbeleid. Eén van de deelaspecten van duurzaamheid betreft echter de effecten van ontgrondingen op de waterhuishouding. Een duurzame grondstoffenvoorziening ziet naar het oordeel van de Commissie niet alleen op de grondstoffen zelf, maar tevens op een verantwoorde (duurzame) winning ervan wat de waterhuishouding betreft.

Een vergelijking dringt zich op met de in het Besluit ruimtelijke ordening verankerde watertoets. Hoewel duidelijk is dat de algemene democratie hoofdverantwoordelijk is voor de ruimtelijke ordening in ons land, kan een goede ruimtelijke ordening niet zonder betrokkenheid en advisering van de waterbeheerders.

4 Beleidscoördinatie

Voor de realisatie van de in de Nota Ruimte neergelegde beleidsdoelen is er naast de markt nadrukkelijk ook een rol voor de overheid weggelegd. De Commissie sluit zich op dit punt aan bij paragraaf 2.1 van het advies van Commissie Tommel.

Aangenomen mag worden dat de rijksoverheid op zijn minst stimulerend, daarnaast coördinerend, én (zij het met mate) ook regulerend zal moeten optreden. Het rijk kan een duurzame grondstoffenvoorziening onder meer stimuleren door bij de investeringen in infrastructuur en gebouwen het goede voorbeeld te geven, zoals ook de Commissie Tommel terecht opmerkt (paragraaf 3.1).

Voor het realiseren van de beleidsdoelen is daarnaast ook coördinatie nodig tussen rijk en provincies, tussen provincies onderling én misschien zelfs tussen overheid en bedrijfsleven. Beleidscoördinatie blijft niet alleen nodig ter bevordering van een zuinig en hoogwaardig gebruik van bouwgrondstoffen, maar is ook noodzakelijk vanuit het perspectief van de regionale ruimtelijke afwegingen (ook van belang voor water!) en de afwegingen omtrent inpassing van ontgrondingen in watersystemen. Naast stimulerende en coördinerende acties van de betrokken overheden, zijn er – ook in kader van het nieuwe bouwgrondstoffenbeleid – verschillende regulerende acties van de overheid mogelijk, onder meer in de vorm van vergunningverlening voor ontgrondingen in rijkswateren.

Beantwoording van de vragen

1 Intrekking Ontgrondingenwet

De Commissie beantwoordt de vraag of de Ontgrondingenwet kan worden ingetrokken met een “ja, mits...”. De Commissie deelt de conclusie dat de keuze van de locatie van ontgrondingen kan worden gemaakt op basis van de WRO of de nieuwe Wro en dat aspecten van inrichting en beheer een plaats kunnen krijgen in de in voorbereiding zijnde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Naar het oordeel van de Commissie kan de Ontgrondingenwet in de toekomst worden ingetrokken, mits inhoudelijk en in de tijd aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. Als inhoudelijke randvoorwaarde geldt dan met name dat blijvende aandacht nodig is voor de gevolgen van ontgrondingen voor het watersysteem (zowel grondwaterlichamen als oppervlaktewaterlichamen). De voorwaarden in de tijd betreffen met name de vervolgbesluitvorming over de wetsvoorstellen voor de Waterwet en de Wabo. Deze twee wetsvoorstellen liggen op dit moment nog bij de Raad van State ter advisering. Omdat de toekomst van beide wetten nog onzeker is, is een definitieve keuze over de toekomst van de Ontgrondingenwet op dit moment nog prematuur. Wanneer de Tweede Kamer heeft ingestemd met de wetsvoorstellen inzake Waterwet en Wabo, zal ook over de intrekking van de Ontgrondingenwet een

definitief besluit genomen kunnen worden. Pas wanneer de Wabo – met daarin opgenomen een regeling met betrekking tot ontgrondingen – in werking treedt, kan de Ontgrondingenwet komen te vervallen.

Van het wetsvoorstel Wabo is op dit moment alleen het voorontwerp openbaar gemaakt. De inwerkingtreding van de Wabo wordt voorzien in 2008. De Commissie onderkent de mogelijkheid om een regeling met betrekking tot ontgrondingen in het wetsvoorstel Wabo op te nemen. De schrijvers van het rapport menen dat de bepalingen met betrekking tot ontgrondingen “niet zodanig omvangrijk” zijn in vergelijking met de regeling van de andere onderwerpen in de Wabo (pagina 22). De Commissie merkt op dat – nog even afgezien van het aantal bepalingen – met een regeling van ontgrondingen in de Wabo vooruit wordt gelopen op het zogenaamde “model 4”. Uit het voorontwerp van de Wabo blijkt dat het kabinet voornemens is om eerst ervaring op te doen met procedurele integratie, waarbij de toetsingskaders nog in de diverse wetten blijven (model 3). De bedoeling is om pas op termijn te komen tot een volledige procedurele en inhoudelijke integratie van de verschillende toestemmingsstelsels (model 4). Indien het voorstel van de schrijvers wordt overgenomen krijgt de Wabo dus een ander karakter dan aanvankelijk de bedoeling was. Wanneer in het wetsvoorstel Wabo alleen voor het deel terrein van de ontgrondingenvergunningen wordt vooruitgelopen op model 4 kan dat leiden tot vragen (waarom de ene vergunning wel en de andere (nog) niet?), complicaties (hoe verhoudt zich de inhoudelijk geïntegreerde vergunning tot de andere, procedureel geïntegreerde vergunningen?) en tot vertraging in de behandeling van dit wetsvoorstel.

2 Wabo en Waterwet als voorwaarde?

Naar het oordeel van de Commissie is inwerkingtreding van de Waterwet en de Wabo – inclusief een regeling in de Wabo met betrekking tot ontgrondingen – een voorwaarde voor intrekking van de Ontgrondingenwet. Wat de Waterwet betreft, ziet de Commissie als essentiële randvoorwaarde dat deze wet een beoordeling van de gevolgen van ontgrondingen voor het *watersysteem* mogelijk maakt. Mocht het zo zijn dat de Waterwet slechts een beoordeling van de gevolgen van ontgrondingen voor het *waterstaatswerk* voorschrijft, dan is dat volgens de Commissie een achteruitgang in vergelijking met het belangenafwegingskader van de huidige Ontgrondingenwet. In dat laatste geval acht de Commissie intrekking van de Ontgrondingenwet niet verantwoord.

Zolang er nog geen concreet zicht is op inwerkingtreding van de Waterwet en de Wabo, kan het moment van intrekking van de Ontgrondingenwet nog niet definitief worden vastgesteld.

3 Juridische onderbouwing van gemaakte keuzes

Op een tweetal specifieke punten vindt de Commissie de juridische onderbouwing niet geheel helder en overtuigend. Hierboven is reeds een opmerking gemaakt over het belang van de watersysteembenadering voor ontgrondingen. In het rapport wordt

onvoldoende recht gedaan aan de consequenties van ontgrondingen voor het watersysteem, zowel in rijkswateren als in regionale wateren.

Een ander punt betreft de visie van de schrijvers van het rapport op de mogelijkheden van het privaatrecht. Naar het oordeel van de Commissie zijn de schrijvers enerzijds te optimistisch over de mogelijkheden van het privaatrecht op het terrein van de grondstoffenvoorziening en anderzijds te negatief over de ontgrondingvergunning. Zo staat er op pagina 11, voorlaatste alinea onderaan de pagina: "Een aantal aspecten die bij de beoordeling van (een, red.) ontgrondingsvergunning worden betrokken zullen in geval van een overeenkomst tussen private partijen en de gemeente langs privaatrechtelijke weg worden geregeld." Dit citaat maakt onvoldoende onderscheid tussen datgene wat privaatrechtelijk kán worden afgesproken en datgene wat – in het kader van een zorgvuldige afweging ingevolge de Awb én de Ontgrondingenwet – in de vergunning móet worden vastgelegd. Privaatrechtelijke afspraken kunnen publiekrechtelijke voorschriften in een vergunning niet overbodig maken. Deze afspraken kunnen hooguit een aanvulling vormen op de vergunningvoorschriften. De suggestie dat het privaatrecht een publiekrechtelijke regeling van ontgrondingen geheel of gedeeltelijk kan vervangen, deelt de Commissie niet. Ook op pagina 15 geven de schrijvers naar het oordeel van de Commissie blijk van een onevenwichtige kijk op de verhouding tussen publiekrecht en privaatrecht. In het midden van pagina 15 staat: "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." Deze zin miskent dat de vergunning het resultaat is van een brede belangenafweging, waarbij ook de belangen van derden meewegen. Op pagina 18 wordt blijk gegeven van een onderwaardering van de vergunning. Bij punt 3 staat: "Een vergunning als stok achter de deur blijft nodig voor het geval langs contractuele weg niet tot overeenstemming kan worden gekomen". Met de aanduiding van de vergunning als "stok achter deur" wordt aan de betekenis van de vergunning als instrument van waarborg van publieke belangen echter geen recht gedaan.

De belangrijkste voordelen van de publiekrechtelijke weg van de vergunningverlening zijn in de ogen van de Commissie de volgende.

- Het publiekrecht biedt meer waarborgen voor een evenwichtige afweging van belangen (ook die van derden).
- De publiekrechtelijke rechtsbescherming lijkt gezien het publieke karakter van een ontgroning beter passend te zijn dan de rechtsbescherming via de civiele rechter. De rechtsbescherming is in het publiekrecht bovendien goedkoper en toegankelijker dan in het civiele recht. In het civiele recht is verplichte procesvertegenwoordiging regel, terwijl men in het administratieve recht ook zonder advocaat kan procederen.
- Het publiekrechtelijke handhavingsinstrumentarium biedt meer mogelijkheden – onder meer bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete – dan het civiele recht. In het publiekrecht kunnen derden ook vrij eenvoudig een handhavingsverzoek doen.

4 Overige opmerkingen

Het rapport gaat bij de beoordeling van de vraag, of een bepaald wettelijk kader al dan niet geschikt is voor de regulering van ontgrondingen in de toekomst, uit van een analyse van thans opgenomen vergunningsvoorwaarden (zie bijlage 2 van het IBR-rapport en noot 11). Niet wordt ingegaan op de vraag of al deze voorwaarden in de nieuwe situatie met wegvallen van overheidssturing ten aanzien van het grondstoffenbeleid nog even relevant zijn. Voor zover de verschillende vergunningvoorwaarden nog nodig worden geacht, rijst de vraag of ze gedekt worden door het voorgestelde wettelijke instrumentarium. De beantwoording van deze vragen zou op onderdelen wellicht tot andere conclusies kunnen leiden.

Op pagina 22 wordt gesproken over een vergunning op grond van de toekomstige Waterwet "ter vervanging van de Wbr-vergunning". De vergunning op basis van de Waterwet is echter veel meer omvattend dan de huidige vergunning gerelateerd aan handelingen op of bij rijkswaterstaatswerken (in de zin van artikel 2, eerste lid, Wbr).

De Commissie sluit zich aan bij de aanbeveling van de Commissie Tommel (op pagina 9 en 23) om te onderzoeken of de toekomstige regels inzake grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing verklaard kunnen worden op ontgrondingen.

De nota van wijziging van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet (30 346, nr. 8) roept bij de Commissie vragen op met betrekking tot compensatie. Indien de heffingsmogelijkheid, conform artikel 21f, eerste lid, onder b, van de Ontgrondingenwet wordt afgeschaft, zullen volgens de Staatssecretaris de kosten van compenserende maatregelen onderdeel moeten gaan uitmaken van het ontgrondingenproject als zodanig. De Commissie vraagt zich af wat dat betekent voor compenserende maatregelen die bijvoorbeeld nodig zijn in een watersysteem. Op grond waarvan kan bijvoorbeeld de beheerder van het watersysteem (waterschap, Rijkswaterstaat) eisen dat deze kosten in het ontgrondingenproject worden opgenomen? En aan wie moet die eis worden gesteld: aan gemeente en bedrijven samen, die op grond van een PPS-constructie het project ter hand nemen, of alleen aan de gemeente die op grond van de WRO of Wabo een vergunning gaat afgeven? En op welke formele grond wordt die compensatie (en de hoogte ervan) dan bepaald? En wat te doen indien er geen overeenstemming is over hoogte en doel van de compensatie? Kortom: het verdient aanbeveling om de mogelijkheid van compensatie nader toe te lichten.

Samenvatting

De antwoorden op de adviesvragen kunnen als volgt kort worden samengevat.

1. Ja, mits aan enkele randvoorwaarden voldaan wordt kan de Ontgrondingenwet worden ingetrokken. In de ogen van de Commissie is de belangrijkste inhoudelijke voorwaarde dat in de Waterwet het watersysteem centraal staat. Overigens is de Commissie van oordeel dat de huidige Ontgrondingenwet maatschappelijk verantwoorde en duurzame ontgrondingen ook reeds mogelijk maakt.
- 2a. Ja, maar ook hier gaat de Commissie ervan uit dat het watersysteem in de Waterwet centraal blijft staan. In het kader van de vergunning op grond van de Waterwet kunnen dan de gevolgen van ontgrondingen voor het watersysteem beoordeeld worden. Zonodig kunnen aan de ontgroning voorschriften en beperkingen worden gesteld ter bescherming van dat watersysteem.
- 2b. Ja, de bestaande wettelijke kaders zijn volgens de Commissie ontoereikend voor het kunnen intrekken van de Ontgrondingenwet.
3. Op twee specifieke punten vindt de Commissie de juridische onderbouwing niet geheel helder en overtuigend. In het rapport wordt volgens de Commissie onvoldoende recht gedaan aan de consequenties van ontgrondingen voor het watersysteem. Daarnaast zijn de opvattingen in het IBR-rapport over de verhouding tussen het publiek- en privaatrecht naar het oordeel van de Commissie op meerdere plaatsen niet evenwichtig. De Commissie deelt de suggestie niet dat privaatrechtelijke afspraken ten aanzien van ontgrondingen een publiekrechtelijke regeling geheel of gedeeltelijk kunnen vervangen.
4. Ja, de Commissie ziet aanleiding om nog enkele losse opmerkingen te maken die van belang kunnen zijn voor het vervolg op het onderzoek van het Instituut voor Bouwrecht.

Conclusie

De Commissie heeft zich afgevraagd of de oplossing van het probleem – het beter regelen van ontgrondingen – in dit verband niet complexer is dan het probleem dat anno 2006 bij de uitvoering van de Ontgrondingenwet bestaat. In het kader van de voorgestelde lange termijn oplossing hebben we drie wetten die van toepassing zijn op ontgrondingen: de Wabo, de Wro en de Waterwet. Op dit moment voorziet de Ontgrondingwet in een integraal afwegingskader dat op zichzelf geschikt is voor maatschappelijk verantwoorde en duurzame ontgrondingen, hoewel de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat voor ontgrondingen in de praktijk vaak meerdere vergunningen nodig zijn (ook vergunningen op grond van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet). Winst van de toekomstige wetgevingssituatie lijkt te zijn, dat dan duidelijker is dat de waterbeheerders in het kader van de Waterwet de consequenties van ontgrondingen voor het watersysteem bewaken en dat de overige (niet natte) aspecten van ontgrondingen in het omgevingsrechtelijke spoor van de Wabo en Wro aan de orde komen.

COMMISSIE VAN ADVIES
I N Z A K E D E
WATERSTAATSWETGEVING

Op grond van het voorgaande adviseert de Commissie om de komende jaren eerst ervaring op te doen met de afslankte Ontgrondingenwet. Wanneer concreet zicht is op de datum van inwerkingtreding van de Waterwet en de Wabo – waarschijnlijk rond 2008 – kan een definitief besluit genomen worden over intrekking van de Ontgrondingenwet.

Tot slot

Mocht u het op prijs stellen nader met de Commissie over de inhoud van dit advies van gedachten te wisselen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Een afschrift van deze brief is ter informatie aan de Minister van Verkeer en Waterstaat verzonden.

Met de meeste hoogachting,
Alfred van Hall
Prof. mr. Alfred van Hall
Voorzitter