

Regelen omtrent ontgroningen
(Ontgrondingenwet)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

De behoefte aan een algemene regeling ten aanzien van ontgroningen wordt hoe langer hoe sterker gevoeld.

Voor de uitvoering van openbare werken, in het bijzonder met betrekking tot wegen, bouwterreinen, dijken en spoorwegen, zijn grote hoeveelheden zand vereist. Voorts zijn voor industrie en bouwnijverheid in toenemende mate zand en grind nodig. Ten behoeve van de steenfabricage worden grote oppervlakten kleigrond afgeticheld. Door de winning van zand, grind en klei worden sommige belangen rechtstreeks gediend, doch kunnen vele andere belangen worden geschaad. Deze andere belangen liggen op de gebieden van landbouw, visserij, scheepvaart, waterkering, waterlozing, drinkwatervoorziening, behoud van natuur- en landschapsschoon, recreatie en dergelijke.

Voor een grondeigenaar zal met betrekking tot ontgroning van zijn terrein in de regel zijn onmiddellijk financiële belang de doorslag geven, waarbij de algemene belangen die door ontgroning worden geschaad, licht uit het oog zullen worden verloren.

Het is derhalve nodig deze belangen te beschermen.

Dit heeft reeds in verschillende provinciën geleid tot het vaststellen van bepalingen, waarmede het verrichten van ontgroningen aan banden wordt gelegd. De ondergetekenden zijn evenwel, met volle waardering voor hetgeen door de provinciale besturen tot stand is gebracht, tot de bevinding gekomen, dat een landelijke regeling is vereist. Niet slechts omdat niet alle provinciën een regeling hebben getroffen of omdat niet alle regelingen, welke tot stand kwamen, alle aspecten van de aangelegenheid in het oog vatten, maar ook en niet het minst, omdat deze aangelegenheid niet bevredigend kan worden geregeld zonder enige, voor het gehele land geldende, regelen.

De snelle ontwikkeling van de maatschappij, waarin de behoefte aan oppervlakte-delfstoffen voortdurend toeneemt en de technische mogelijkheden om ontgroningen te intensiveren gestaag groeien, vereist met name wettelijke maatregelen ter verzekering, dat de schade, die in het algemeen door het ontrekken van specie aan de bodem ontstaat, een zo min mogelijk blijvend karakter draagt. In de loop der jaren toch zijn door ontgroningen niet onaanzienlijke oppervlakten aan de bodemcultuur onttrokken en daarvoor verder ongeschikt geworden, terwijl het landschap vaak werd ontsierd en de waterstaatkundige toestand in gevaar werd gebracht. Een wettelijke regeling, op grond waarvan in het gehele land als beginsel zal gelden, dat de terreinen na de gehele of gedeeltelijke voltooiing van de ontgroning door de ontgronder worden gebracht in een bepaalde, met het oog op de belangen van landbouw, waterstaat, natuurbescherming, enz. voorgeschreven toestand, kan dan ook niet langer worden ontbeerd.

Ook het belang, dat de grof-keramische industrie heeft bij een meer gelijke behandeling van ondernemers van ondergelijkssoortige omstandigheden plaatshebbende ontgroningen, vereist een landelijke regeling.

Is er enerzijds behoefte aan een landelijke regeling, anderzijds menen de ondergetekenden, dat deze zich bij voorkeur zal moeten bepalen tot het aangeven van hoofdlijnen. Hiervoor bestaat met name reden, daar de omstandigheden in de ver-

schillende provinciën ten aanzien van dit vraagstuk uiteenlopen.

Deze hoofdlijnen betreffen vooreerst de verlening, weigering, wijziging en intrekking van vergunningen, waarvan de procedure zodanig moet zijn, dat de nodige belangenafweging is verzekerd. De belangen, die bij een ontgroning kunnen zijn betrokken, zijn immers dikwijls van tegenstrijdige aard. Voorkomen dient te worden, dat bij de beoordeling van voorgenomen ontgroningen of de wijze van uitvoering van ontgroningen een bepaald belang of een bepaalde groep van belangen ten onrechte een overheersende positie zou gaan innemen ten opzichte van de overige belangen. Een doelbewuste coördinatie van alle betrokken belangen zal steeds de achtergrond van de beslissingen moeten zijn. In verband hiermede dienen bepalingen te worden vastgesteld, die ten doel hebben de belanghebbende instellingen en andere belanghebbenden in de gelegenheid te stellen, hun belangen te bepleiten. Daartoe dient mede de beroepsregeling. De ontworpen wet geeft hierbij het laatste woord aan de Kroon. De verzorging van de coördinatie in landelijk verband zal derhalve mede de taak van het hoogste administratief gezag zijn. In dit verband is op te merken, dat het in het voornemen ligt van de eerste ondergetekende, de instelling te bevorderen van een onder de Raad van de Waterstaat ressorterende ontgrondingencommissie, teneinde de afweging van de verschillende bij ontgroningen betrokken belangen op rijksniveau zoveel mogelijk te verzekeren. Op de taak en samenstelling van deze commissie wordt hieronder nader teruggekomen.

De hoofdlijnen, die het ontwerp aangeeft, betreffen evenwel niet slechts de bij de verlening, weigering, wijziging en intrekking van vergunningen en bij het beroep te volgen procedure en te stellen waarborgen. Wanneer het ontwerp, zoals hierna zal blijken, nadere regeling van de ontgroningen eist, hetzij bij algemene maatregel van bestuur, hetzij bij provinciale verordeningen, wijst het een aantal onderwerpen aan, die daarbij in het bijzonder onder ogen moeten worden gezien (artikel 7). Beoogd wordt op deze wijze een zekere leiding te geven aan het bij de ontgroningen te voeren beleid. Deze onderwerpen komen hieronder nog nader aan de orde.

Vervolgens wijst het ontwerp het gezag aan, dat ten aanzien van de vergunningverlening bevoegd zal zijn. In het algemeen zijn dat de provinciale besturen. Het gebied, waarop de Rivierenwet van toepassing is, verkeert evenwel met betrekking tot het vraagstuk van de ontgroningen in een speciale positie. Evenals bij het beleid ten aanzien van de ontgroningen de verschillende daarbij betrokken belangen dienen te worden afgewogen en zo mogelijk geharmoniseerd, dient dat ook te geschieden ten aanzien van het rivierenbeleid. Ook daarbij zijn verschillende, dikwijls tegenstrijdige belangen betrokken. De rivieren dienen niet slechts het verkeer te water en de afvoer van oppervlaktewater, maar tevens de waterhuishouding van het gehele land, de wateronttrekking ten behoeve van de land- en tuinbouw, van de drinkwatervoorziening en van de industrie, de lozing van afvalwater van gemeenten en industrieën enz. In dit rivierbeleid dienen ook de ontgroningen hun plaats te hebben, zodat de hierbij betrokken belangen in het algemene

raam van dat beheer kunnen worden afgewogen. De Rivierenwet kent evenwel deze algemene belangenafweging nog niet. Richtsnoer bij de toepassing van die wet is weliswaar wat de wet noemt het openbaar rivier- en stroombelang, maar hieronder worden, niettegenstaande de algemeenheid en soepelheid van deze formule, tot dusver slechts begrepen het scheepvaartbelang en het belang van de waterafvoer. De procedure van de wet is ook slechts bij deze beperkte opvatting bevredigend te achten. Voor ontgrondingen in het zomerbed, waar de belangen van het verkeer te water en de afvoer van water prevaleren, is deze procedure eveneens bevredigend.

Voor ontgrondingen in het winterbed evenwel niet. De in het onderhavige ontwerp neergelegde hoofdlijnen, met name de procedurevoorschriften, dienen daarop van toepassing te zijn. Dit is aanleiding, de ontgrondingen in het zomerbed in de Rivierenwet, die in het winterbed in de Ontgrondingenwet onder te brengen, dit laatste met aanwijzing van de rijksoverheid als het gezag, dat ten aanzien van zodanige ontgrondingen bevoegd is.

Op dezelfde wijze dienen de ontgrondingen in de zee te worden geregeld. Ook hier is het Rijk, alleen reeds wegens het ontbreken van provinciale indeling, de aangewezen instantie om het vergunningsbeleid te hanteren. Tevens dienen in deze regeling te worden betrokken de onder beheer van het Rijk staande wateren, welke niet meer tot de zee of tot een onder de Rivierenwet vallende rivier of stroom behoren, zoals het IJsselmeer, het Amstelmeer, de randmeren, de Brielsche Maasboezem.

In de ontworpen regeling kunnen deze bij Koninklijk besluit worden aangewezen. Voor de bedoelde rivieren, stromen en andere rijkswateren kent het ontwerp derhalve, evenals voor de ontgrondingen in de zee, de rijksoverheid als vergunningverlenend gezag, voor de andere ontgrondingen het provinciaal bestuur.

Naast het rijks- en provinciaal gezag kent het ontwerp ook het waterschapsgezag als belast met vergunningbeleid. Het kan voorkomen, dat bij een aanvraag vrijwel uitsluitend het huishoudelijke belang van een waterschap is betrokken. Vandaar, dat de mogelijkheid wordt geopend de beslissing aan het waterschap over te laten. Wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt, dan wordt volgens de bepalingen van de wet aan het belanghebbende waterschapsbestuur gelegenheid geboden, de waterschapsbelangen te bepleiten.

Tenslotte gaat het ontwerp er van uit, dat weinig belangrijke verrichtingen niet onder de werking van de wet dienen te vallen. Het is immers zaak erop te letten, dat de administratieve en andere werkzaamheden, die de toepassing van de wet met zich mede brengt, niet buiten noodzaak in aantal toenemen. Evenmin is het altijd nodig om vergunning te eisen voor werken, die de overheid zelf doet uitvoeren of waarop zij uit anderen hoofde reeds voldoende invloed kan uitoefenen. De wet voorziet daartoe in de mogelijkheid bepaalde ontgrondingen buiten de werking van de wet te brengen. Deze uitzonderingen zullen bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden vastgesteld.

Naast deze hoofdlijnen, welke nadere uitwerking of aanpassing behoeven, kent het ontwerp regelingen betreffende enkele onderwerpen, ten aanzien waarvan het gewenst is, dat in den lande eenheid bestaat.

In de regel zal het onderzoek, dat aan de beslissing op de vergunningsaanvraag voorafgaat, de nodige tijd vergen. Teneinde te voorkomen, dat dit tot te groot tijdverlies leidt, bepaalt de wet de termijn, waarbinnen de beslissing dient te vallen, op drie maanden, met dien verstande, dat de beslissing tweemaal voor ten hoogste zulk een termijn kan worden verdaagd. Na verloop van deze termijnen wordt, indien nog geen beslissing is genomen, de aanvraag geacht te zijn afgewezen, waarna de aanvrager in beroep kan komen.

Teneinde te voorkomen, dat het onderzoek zal leiden tot een niet voldoende verantwoord tijdverlies, dat de belanghebbende bij de ontgroning op groot financieel of ander nadeel zal komen te staan, is voorts aan het vergunningverlenend gezag de bevoegdheid gegeven in spoedeisende gevallen mach-

tinging te verlenen om de ontgroning terstond ten uitvoer te leggen. Deze machtiging kan uiteraard aan voorwaarden worden gebonden, van welke de wet de voorwaarde betreffende het stellen van zekerheid dwingend voorschrijft.

Het in werking treden van de wet maakt tenslotte een overgangsbepaling nodig voor de ontgrondingen, die op dat tijdstip in uitvoering zijn. Daarbij kan rekening worden gehouden met de omstandigheid, dat de meeste ontgrondingen thans worden uitgevoerd overeenkomstig een vergunning, die verleend is krachtens een provinciale-, gemeentelijke- of waterschapsverordening op het ontgronden. Voor dergelijke ontgrondingen kan een ruime overgangstermijn van vijf jaren worden gesteld, gedurende welke de verleende vergunningen van kracht blijven. Omtrent de ontgrondingen evenwel, die worden uitgevoerd zonder dat daarvoor vergunning was vereist, zal, met het oog op mogelijke ver gaande aantasting van belangen van verschillende aard, reeds korte tijd na de inwerkingtreding der wet een onderzoek moeten worden ingesteld en zal met inachtneming van de nieuwe wettelijke normen moeten worden beslist. Anderzijds is het juist bij deze categorie denkbaar, dat door deze beslissingen belangen van de ondernemers onevenredig zouden worden geschaad. In verband hiermede is een regeling getroffen, op grond waarvan tegemoetkomingen worden verstrekt.

Deze regeling heeft dus alleen betrekking op ontgrondingen, welke reeds in uitvoering zijn en waarvoor tot dusverre in het geheel geen vergunning was vereist. Er bestaat naar de mening van de ondergetekenden geen voldoende aanleiding aan bedoelde regeling een ruimere strekking te geven. Met name de gevallen, waarin niet sprake is van een daadwerkelijke aangevangen exploitatie, doch slechts van speculatieve verwachtingen, zodat de bijzondere schadefactoren niet voor een ieder waarneembaar, noch objectief vast te stellen zijn, lenen zich bezwaarlijk voor een tegemoetkoming. Overigens vormt de voorgestelde regeling geen beletsel voor de provinciale besturen om bij intrekking van een vergunning binnen de gestelde termijn van vijf jaren in bijzondere gevallen enige tegemoetkoming in de uit die intrekking voortvloeiende schade te verlenen.

Afgezien van de genoemde hoofdlijnen, beoogt het ontwerp de nadere regeling van de ontgrondingen, zoals reeds meermalen is opgemerkt, zoveel mogelijk aan de lagere wetgever over te laten en scheidt het de mogelijkheid van de algemene voorschriften af te wijken, waar dit met het oog op de omstandigheden gerechtvaardigd is. Voor de ontgrondingen in de zee, in het winterbed van de rivieren en stromen en in nader aan te wijzen rijkswateren is deze nadere regeling voorbehouden aan een algemene maatregel van bestuur, voor de andere ontgrondingen aan de provinciale verordening.

De wet schrijft voor, dat deze regelingen onder meer het werkplan van de ontgrondingen moeten betreffen en de goedkeuring daarvan, alsook de toestand, waarin de percelen van de ontgrondingen in hun geheel of bij gedeelten moeten worden gebracht. Voor de betaling van de kosten van uitvoering en onderhoud van de in verband met de ontgrondingen vereiste werken en van de kosten van het eventueel in de bij de vergunning voorgeschreven toestand brengen van terreinen, nadat de ontgroning is geschied, kan zekerheid worden gevorderd, een zekerheid, die b.v. kan bestaan in een bankgarantie. Hierdoor kan worden bereikt, dat de terreinen, waar de ontgroning plaats heeft, na voltooiing der ontgroning in een behoorlijke toestand komen te verkeren en dat deze terreinen hun waarde als cultuurgrond herkrijgen of blijven behouden. Voor de gevallen, waarin dit practisch niet te verwezenlijken zou zijn, is de mogelijkheid open gelaten door compenserende maatregelen dit verlies van de ontgronde percelen voor de gemeenschap te voorkomen, althans aanzienlijk te beperken.

Teneinde te voorkomen, dat aan een vergunning tot een ontgroning, waarvoor zulks overbodig zou zijn, te onereuze voorwaarden moeten worden verbonden, is bepaald, dat in die — in de regeling dan nader aan te wijzen — gevallen voorschriften met betrekking tot het bovenstaande achterwege kunnen blijven.

De regelingen zullen voorts nadere voorschriften bevatten betreffende de met betrekking tot een aanvraag te volgen procedure. In verband met de vele belangen, welke bij de ontgrondingen betrokken kunnen zijn, dienen belanghebbenden, waaronder met name gemeenten en waterschappen worden genoemd, als regel kennis te dragen van wat zich afspeelt. De wet stelt het beginsel, dat deze belanghebbenden bezwaren moeten kunnen indienen of op andere wijze van hun gevoelen doen blijken. Voor de wijze, waarop zij zulks kunnen doen, is weer voor een deel naar regeling bij algemene maatregel van bestuur, respectievelijk provinciale verordening verwezen. Voor eenvoudige ontgrondingen moet voorts een eenvoudige procedure kunnen worden geschapen.

Aan de provinciën zal tijd moeten worden gelaten om de bestaande provinciale verordeningen op het verrichten van ontgrondingen in overeenstemming te brengen met de wet of, waar een zodanige verordening ontbreekt, deze overeenkomstig de wet vast te stellen. Ook de voorbereiding van de door de wet verlangde algemene maatregel van bestuur vergt tijd. In verband hiermede is bepaald, dat de wet op een nader te bepalen tijdstip in werking zal treden.

Het aangeboden wetsontwerp berust niet op een nieuw beginsel; de in 1895 tot stand gekomen Verveningwet geeft een gedeeltelijke regeling van deze materie. Op haar beurt gaat deze laatste wet weder terug op het Koninklijk besluit van 17 februari 1819 (*Stb.* nr. 6), behoudende bepalingen op de verveningen en ontgrondingen, waarbij aan de staten der provinciën het toezicht over alle verveningen en ontgrondingen binnen hun provincie was opgedragen, zulks behoudens het oppertoezicht van de Kroon. Het in het ontwerp gevolgde stelsel sluit zich hier in wezen bij aan. De Verveningwet biedt voorts in ruime mate de mogelijkheid, andere belangen te beschermen, die door vervening kunnen worden geschaad. De middelen, die hiertoe worden aangewend, vertonen veel overeenkomst met die, welke worden gebezigd voor de bescherming van de belangen, die door ontgroning, anders dan door vervening, kunnen worden geschaad. Daarom was het mogelijk, de in de Verveningwet geregelde materie in deze wet onder te brengen, zonder dat bijzondere overgangsbepalingen in het leven behoeven te worden geroepen.

In het voorgaande werd gewezen op de op rijksniveau bestaande behoefte aan een onder de Raad van de Waterstaat ressorterende commissie, welke bij de uitvoering van de wet een adviserende rol speelt.

De behoefte aan zulk een commissie zal naar de mening van de ondergetekenden daarbij niet slechts bestaan, indien van beslissingen van minister of gedeputeerde staten beroep op de Kroon wordt ingesteld, maar ook op ander gebied blijken. Met name ook de omstandigheid, dat de ontworpen wet het karakter heeft van een raamwet, zal tot de behoefte leiden, de in het raam daarvan tot stand komende regelingen te toetsen. De ondergetekenden hebben ook daarbij aan bedoelde commissie een belangrijke rol toebedacht. Omtrent de in het ontwerp voorziene algemene maatregelen van bestuur en de bevordering van de Koninklijke goedkeuring op de provinciale verordening zal zij geroepen worden van advies te dienen. Overigens kan de commissie overeenkomstig de voor de Raad van de Waterstaat geldende regeling te allen tijde ongevraagd advies uitbrengen over aangelegenheden, met het vraagstuk van de ontgrondingen verband houdende.

Wat de samenstelling betreft, denkt de eerste ondergetekende zich een commissie, waarin, behalve vertegenwoordigers van het onder hem ressorterend departement, vertegenwoordigers zitting hebben van de ministeries van Landbouw en Visserij, van Economische Zaken, van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Ook op provinciaal niveau zal behoefte bestaan aan een orgaan of instantie, representatief voor de bij de ontgrondingen betrokken diversiteit van belangen. De ondergetekenden menen het evenwel aan de provinciale besturen te moeten overlaten, hierin te voorzien.

Tegelijk met het onderhavige ontwerp van een Ontgrondingenwet worden ontworpen van wet tot wijziging van de Rivierenwet en van de onteigeningswet aanhangig gemaakt. De reden, welke aanleiding is geweest tot de indiening van het ontwerp tot wijziging van de Rivierenwet is in het voorgaande reeds genoemd.

In het belang van de landbouw dient ernaar te worden gestreefd, dat de ontgrondingen van de gebieden, waarvan de benodigde oppervlakte-delfstoffen worden betrokken, in plaats van hier en daar verspreid, voortaan op een meer systematische wijze zullen plaatshebben, zodat die gebieden na de voltooiing van de ontgroning zonder al te grote kosten weder in cultuur kunnen worden gebracht. De ontworpen Ontgrondingenwet maakt dit mogelijk. Hoewel een systematische ontgroning van de gebieden, waar oppervlakte-delfstoffen worden gewonnen, in het algemeen eveneens van belang is voor de industrieën, die voor hun produktie daarvan in hoofdzaak afhankelijk zijn — dit geldt in het bijzonder voor de grof-keramische industrie, waarvoor de benodigde grondstoffen zo dicht mogelijk bij de gevestigde fabrieken moeten kunnen worden afgegraven —, kan een dergelijke wijze van ontgroning niet als eis worden gesteld, indien niet de mogelijkheid bestaat, dat de ontgronders tegen redelijke prijzen en op het juiste tijdstip de beschikking kunnen verkrijgen over de percelen, die zijn benodigd om de ontgroning inderdaad op een systematische wijze te laten verlopen.

Teneinde het bestaan van die mogelijkheid zeker te stellen wordt tegelijkertijd met het onderhavige ontwerp een wetsontwerp ingediend, hetwelk tot strekking heeft desnoods door middel van onteigening in de behoefte te kunnen voorzien.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1 en 2. Aangezien deze wet van toepassing is op de ontgrondingen in het winterbed van de rivieren en stromen, bedoeld in artikel 1 van de Rivierenwet, zijn de grenzen, die krachtens de Rivierenwet tussen de zee en de rivieren en stromen gelden, ook hier van belang. Artikel 1, hetwelk bepaalt, dat de Noordzee, de Waddenzee en de Lauwerszee tot de zee in de zin van de onderhavige wet gerekend worden, verwijst derhalve naar het artikel van de Rivierenwet, dat een regeling omtrent deze grenzen inhoudt.

De werking van de wet in de zee wordt bepaald door de regelen van internationaal recht, hetgeen in de wet niet nader behoeft te worden vermeld.

De termen gewone vloed en gewoon zomerpeil zijn overgenomen uit artikel 3 van de Rivierenwet, waar zij in de praktijk goed voldoen.

Artikel 3. Aangezien het begrip ontgroning op zichzelf voldoende duidelijk is en iedere begripsomschrijving het nadeel heeft dat latere verschijningsvormen mogelijk niet daardoor worden gedekt, is het niet nodig en zelfs niet wenselijk geoordeeld in de wet een definitie te geven van het begrip ontgroning. Alle werkzaamheden aan of in de hoogteligging van een terrein of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd, worden onder dit begrip samengevat. Het is duidelijk dat ook machinale ontgraving of baggering daaronder moet worden verstaan. Anderzijds valt de uitvoering van werkzaamheden in de normale uitoefening van land-, tuin- en bosbouw, van normale onderhoudswerken en het delven, openen en ruimen van graven naar spraakgebruik niet onder dat begrip.

Het tweede en derde lid beogen te doen uitkomen, dat bij het vergunningsbeleid aan alle bij een ontgroning betrokken belangen de nodige bescherming kan worden verleend, indien na de afweging dezer belangen ingevolge artikel 10, vijfde lid, tot de slotsom gekomen wordt, dat de vergunning ware te verlenen, dan wel indien de betrokken belangen nadien een zodanige verschuiving van het accent blijken te weeg te brengen, dat het stellen van nadere voorwaarden of zelfs intrekking, noodzakelijk is. Met betrekking tot het laatste valt b.v. te denken aan het geval, dat tijdens een ontgroning belangrijke niet voorziene vondsten van historische aard worden gedaan.

Alsdan zal het stellen van nadere voorwaarden in het belang van de historische wetenschap onontbeerlijk zijn.

Het artikel laat in het midden ten name van wie de vergunning verleend wordt, Zulks zal dus zowel aan de eigenaar of een andere der genoemde zakelijk gerechtigden kunnen geschieden, maar ook aan de feitelijke ontgronder.

Het behoeft echter geen betoog, dat een vergunning aan een ander dan de eigenaar geen recht geeft tegen de wil van die eigenaar te ontgronden: de vergunning beoogt slechts te stellen, dat uit hoofde van de te beschermen belangen onder bepaalde voorwaarden tegen ontgroning geen bezwaar bestaat, doch laat overigens de rechten van de eigenaar onverlet. Wel zal, indien daartoe gewichtige gronden aanwezig zijn, onteigend kunnen worden, zodra de wijziging van de onteigeningswet wet zal zijn geworden.

Artikel 4. Met de woorden „verband houden” in het eerste lid, onder *b*, wordt bedoeld zowel op een rechtstreekse samenhang met het „opsporen” of „winnen” van delfstoffen als op een indirect verband daarmede.

Het laatste is met name het geval met ontgroningen ten behoeve van bewerkingen, die de delfstof in haar oorspronkelijke vorm moet ondergaan alvorens geschikt te zijn om tot eindproduct te worden verwerkt, ten behoeve van door de mijn-exploitant verrichte verwerkingshandelingen, ten behoeve van werkzaamheden, die in de tusseliggende fasen worden verricht, alsook ten behoeve van het transport van de gewonnen delfstof van het mijnterrein naar een nabij gelegen afvoerhaven of station en de opslag van de bij de winning vrijkomende afvalstoffen.

Niet uitgezonderd zijn ontgroningen in verband met het opsporen en winnen van de in artikel 4 van de Mijnewet 1810 bedoelde delfstoffen. Voor zover het hier dagbouw-ontginning betreft behoeft dit geen nadere toelichting; artikel 81 van genoemde wet eist hiervoor geen vergunning. Ten aanzien van de ontginning door ondergrondse gangen bepaalt artikel 1, tweede lid, van het Groevenreglement 1947 (*Stb.* H 27), dat een vergunning tot exploitatie slechts wordt geweigerd op gronden van *veiligheid*; aan andere belangen wordt in dit kader dus geen aandacht geschonken.

Tussen de ondergetekenden bestaat verder overeenstemming over een aantal uitzonderingen van het vergunningsvereiste. Een vergunning zou niet nodig zijn, voorzover de ontgroningen uitsluitend worden verricht tot:

a. het maken, wijzigen, onderhouden of opruimen van Rijkswaterstaatswerken;

b. het aanleggen van watergangen, voor zover deze een bovenbreedte hebben van niet meer dan 10 m, een bodembreedte van niet meer dan 3 m, en een diepte van niet meer dan 2.50 m beneden het polder- of boezempeil of bij gebreke van een als zodanig vastgesteld peil 2.50 m beneden de gemiddelde hoogteligging van het omringende terrein;

c. het verruimen of verdiepen van wateren mits tot geen grotere breedte en diepte als genoemd onder *f*;

d. het verbeteren van de grondgesteldheid ten behoeve van het aanleggen, in stand houden en wijzigen van waterkeringen, wegen, spoorwegen, vliegvelden, industrieterreinen, bouwwerken en parken mits de ontgroningen gepaard gaan met aanvullingen niet meer dan 1.50 m beneden de oorspronkelijke terreinhoogte blijvende, met dien verstande, dat bij provinciale verordening maximum-diepten kunnen worden vastgesteld;

e. het maken en wijzigen van bouwwerken;

f. het verbeteren van de grondgesteldheid ten behoeve van de land-, tuin- en bosbouw, mits de ontgroningen gepaard gaan met aanvullingen, niet meer dan 1.50 m beneden de oorspronkelijke terreinhoogte blijvende;

g. het maken en onderhouden van drinkwaterputten met een bovenoppervlakte van niet meer dan 50 m² en een inhoud van niet meer dan 50 m³.

Ontgroningen die uitsluitend geschieden ter verkrijging van het voor een werk nodige bodemmateriaal, zouden daarbij niet onder de uitzondering begrepen zijn.

Het verdient evenwel de voorkeur dit niet bij de wet te regelen, teminder indien daarbij maten zouden worden vastgelegd.

Het voorgedragen stelsel houdt in, dat ontgroningen, welke krachtens bepaalde wetten geschieden, bij de wet zelf aan de werking van de onderhavige wet worden onttrokken, terwijl voorts bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot ontgroningen waartoe de Minister van Verkeer en Waterstaat vergunning kan verlenen en bij de provinciale verordening ten aanzien van de ontgroningen waartoe (in de eerste plaats) Gedeputeerde Staten vergunning kunnen verlenen wordt bepaald, op welke andere gevallen de wet niet van toepassing zal zijn.

Artikel 6. Dit artikel beoogt voor de behartiging van alle bij een ontgroning betrokken belangen een grondslag in de wet te geven. Bepaald is derhalve, dat de bevordering van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5, eerste lid, alsmede van de Koninklijke goedkeuring op de provinciale verordening, als bedoeld in artikel 5, derde lid, slechts zal kunnen geschieden in overeenstemming met de ministers, aan wie de behartiging van andere bij de ontgroning betrokken belangen dan die van de waterstaat is opgedragen. Teneinde de gang van zaken door voorafgaand overleg te vergemakkelijken en daarmede te bespoedigen is bepaald, dat de Raad van de Waterstaat zal worden gehoord. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, zal de instelling van een vaste commissie als bedoeld in artikel 5a van de Waterstaatswet 1900 onder de Raad van de Waterstaat worden bevorderd, in welke commissie alle departementen, die bij ontgroningen belang kunnen hebben, vertegenwoordigd zullen zijn.

Artikel 7. De hier opgenomen regeling vertoont grote overeenkomst met die van artikel 4 van de Verveningwet. Dit artikel bepaalt dat de provinciale verordening regels stelt ter verzekering, dat, waar nodig en mogelijk, de verveningen geschieden volgens een door gedeputeerde staten goed te keuren werkplan en onder voorwaarde dat fondsen worden bijeengebracht ter voorziening in de kosten van aanleg en onderhoud van de nodige werken, in de betaling van grond en andere lasten en in de kosten van eventuele inpoldering en droogmaking na uitvening. De omstandigheid dat artikel 4 van de Verveningwet voor verveende gronden heilzaam en bevredigend heeft gewerkt, is mede aanleiding om ook ten aanzien van ontgroningen in het algemeen met een dergelijke regeling te volstaan.

Teneinde te voorkomen, dat de van de grondgebruikers gevraagde zekerheid onnodig lang zou worden vastgehouden dienen de regelingen voorschriften te bevatten omtrent de opheffing van de zekerheid naarmate de in verband met een ontgroning nodig geachte werken zullen zijn tot stand gekomen en het toekomstige onderhoud bijvoorbeeld door overbrenging in beheer en onderhoud bij een publiekrechtelijk lichaam of op andere wijze is verzekerd.

In sommige gevallen zal het niet meer mogelijk zijn de percelen na ontgroning te brengen in een toestand, waarin deze voor exploitatie geschikt blijven. Teneinde te voorkomen, dat door het verlies van het nuttig vermogen van de gronden belangen van b.v. landbouw, veeteelt of tuinbouw worden geschaad, op grond waarvan vergunning zou moeten worden geweigerd, werd ook in het verleden wel aan een vergunning de voorwaarde verbonden, dat, in plaats van de verplichting de ontgronde percelen weder in een toestand te brengen, welke verlies van het nuttig vermogen zou voorkomen — een handeling, welke in sommige gevallen praktisch niet te verwezenlijken is — de verplichting werd opgelegd elders onland, dat zich daarvoor leende, geheel of gedeeltelijk cultuurrijp te maken. De mogelijkheid in daarvoor geëigende gevallen deze verplichting te kunnen stellen is van algemeen economisch belang en dient te blijven bestaan. Teneinde zulks tot uitdrukking te brengen is het sub *c* in het eerste lid bepaalde opgenomen. Voor de gevallen, waarin het in een bepaalde toestand brengen van percelen minder geschikt door of vanwege de ontgronder zelf kan worden verricht is de mogelijkheid openge-

laten de ontgronder van deze verplichting te bevrijden door de betaling van een som gelds. Uit overweging van rechts-eelijkheid is evenwel bepaald, dat zowel deze som gelds, als de kosten, verbonden aan het geheel of gedeeltelijk in een bepaalde toestand brengen van andere percelen, dan die welke ontgrond worden, nimmer de kosten zullen mogen overschrijden, welke verbonden zouden zijn geweest aan het weder brengen in een toestand, die redelijkerwijs na ontgroning zou kunnen worden gevorderd.

De mogelijkheid is geschapen, dat de bevoegdheid wordt verleend van die regels af te wijken in die gevallen, waarin toepassing daarvan overbodig of onmogelijk wordt geacht. Zo zullen met betrekking tot ontgroningen in de zee en ontgroningen van eenvoudige aard veelal minder bezwarende voorwaarden kunnen worden gesteld dan ten aanzien van andere ontgroningen.

De aanwijzing van hetgeen de hier bedoelde regelingen bevatten, moet niet als limitatief worden opgevat.

Artikel 8. Het vergunningsbeleid met betrekking tot ontgroningen welke niet in de zee, in een rivier of in andere bepaalde rijkswateren plaats vinden, wordt gehanteerd door gedeputeerde staten van de provincie, waarin het te ontgronden perceel is gelegen. Daarbij bevat de wet niet een nadere regeling van de interprovinciale ontgroningen.

Aan zulk een regeling bestaat geen behoefte. Dit betekent niet dat er geen ontgroningen denkbaar zijn, die, in verschillende provinciën gelegen, een zekere eenheid vormen. Daarbij kan het nodig zijn de voorwaarden van de vergunningen die dan vereist zijn op elkaar af te stemmen. Het overleg tussen de betrokken colleges van gedeputeerde staten zal dan veelal tot een bevredigend resultaat voeren en, indien dit niet het geval is, zal de beroepsprocedure uitkomst bieden. Dit geldt niet slechts voor de beslissing op een vergunningsaanvraag, maar ook ingeval van intrekking of wijziging van een vergunning.

Het ingepolderde, maar niet provinciaal ingedeelde IJsselmeergebied vergt een bijzondere voorziening gedurende de tijd dat deze situatie voortduurt.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is medege-deeld kunnen bij ontgroningen vrijwel uitsluitend huishoude-lijke belangen van waterschappen, veenschappen of veenpolders zijn betrokken. In verband daarmee opent de wet de moge-lijkheid de beslissing op een aanvraag aan het bestuur van de betreffende instelling over te laten.

Artikel 10. Het stelsel van het voorgestelde artikel is twee-ledig. Enerzijds wordt aan een ieder het recht gegeven schriftelijk bezwaren in te dienen tegen de verlening van de gevraagde vergunningen, anderzijds moeten besturen van lagere organen en andere daarvoor in aanmerking komende instellingen en eventueel de vergunninghouder bepaaldelijk in de gelegenheid worden gesteld tot het indienen van bezwaren of het anderszins doen blijken van hun gevoelen ten aanzien van verlening, wijziging of intrekking. Bij de laatst bedoelde instellingen wordt met name gedacht aan de Kamers van Koop-handel en Fabrieken en aan instellingen, die in het bijzonder de belangen van landbouw, natuurschoon, recreatie, mijnbouw en stedenbouw behartigen. Het is vanzelfsprekend dat de aanvrager of houder der vergunning in de gelegenheid wordt gesteld zijn inzichten omtrent de naar voren gebrachte bezwaren kenbaar te maken.

Teneinde andere belanghebbenden in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van de voorgenomen ontgroning is openbare bekendmaking en ter inzagelegging voorgeschreven.

Omtrent de wijze waarop de openbare bekendmaking en ter inzagelegging plaats vinden en waarop aan belanghebbenden gelegenheid wordt geboden daarvan kennis te nemen en tegen een aanvraag bezwaren in te dienen, bevat het ontwerp geen positieve voorschriften. De waterstaatswetten plegen dit punt over te laten aan regeling door de lagere openbare lichamen (zie artt. 21 en 23 Waterstaatswet 1900, art. 9 Keurenwet). Deze praktijk is ook hier gevolgd. Met betrekking tot ontgroningen van eenvoudige aard kan met een beperkte regeling worden volstaan. De desbetreffende nadere regeling zal moeten

aangeven op welke eenvoudige gevallen deze afwijking be-trekking heeft.

Het vijfde lid van dit artikel schrijft overeenkomstig de con-siderans van de wet afweging voor van alle bij de ontgroning betrokken belangen. Dit kunnen zeer vele zijn: belangen van land- en tuinbouw, bosbouw, industrie, waterwinning, visserij, verkeer, waterhuishouding, bescherming van gronden van ge-ologische of andere bijzondere waarde, het stads- en land-schapsschoon en de recreatie.

Voorts laat de bepaling ruimte ook de belangen van aan-grenzende eigenaren of van anderen, die tengevolge van een ontgroning schade zouden kunnen lijden, bij de vergunning-verlening te betrekken en door het stellen van voorwaarden te beschermen.

Artikelen 11 en 13. Daar het onderzoek van een vergun-ningsaanvraag veel tijd kan vergen, is het gewenst de toestand van onzekerheid, die hangende de aanvraag bestaat, te beper-ken. Vandaar dat de wet de termijn van beslissing op de aanvraag beperkt tot drie maanden met de bevoegdheid de beslissing twee maal voor ten hoogste zulk een termijn* te verdagen. Is ook deze termijn verlopen zonder dat een beslis-sing is gevallen, dan wordt door de presumptie, dat de aanvraag is geweigerd, voor de aanvrager de mogelijkheid geopend de beslissing van hoger gezag te vragen.

Artikel 12. Dit artikel scheidt de mogelijkheid dat reeds vóór de beslissing omtrent de vergunningsaanvraag met de uit-voering van spoedeisende ontgroningen wordt begonnen. Deze kan aan voorwaarden worden gebonden. De zekerheidsstelling bedoeld in het tweede lid, is een bijzondere voorwaarde, die steeds aan het verlenen van de machtiging moet worden ver-bonden. Deze zekerheidsstelling, die slechts voor de duur van de machtiging geldt, moet wel worden onderscheiden van de zekerheidsstelling, die ingevolge artikel 7 als voorwaarde aan de vergunning wordt verbonden.

Artikel 14. Voor de toelichting wordt verwezen naar die op artikel 10. Aan een openbare bekendmaking van de beslis-sing bestaat, nu deze aan belanghebbenden in afschrift wordt toegezonden, geen behoefte.

Artikel 16. Dit artikel vormt de tegenhanger van artikel 12. Voor een beroepsregeling is hierbij geen plaats evenmin als bij de machtiging, bedoeld in artikel 12. Het betreft hier voorlopige maatregelen die niet kunnen worden gemist.

Artikel 17 e.v. De toetsing in beroep zal in de praktijk voor een belangrijk deel de afweging betreffen van de bij de ont-groning betrokken belangen door het orgaan dat het besluit heeft genomen.

Artikelen 22, 23 en 24. Deze artikelen regelen de handha-ving van de wet, daaronder begrepen de uitoefening van de politiedwang, en zijn afgestemd op de regeling van de vergun-ningverlening.

Artikelen 26—30. Zoals reeds in het voorgaande is aange-geven is het, teneinde bij het in werking treden van de wet niet onverantwoord in te grijpen, wenselijk de ontgroningen, die in uitvoering zijn, enige tijd te laten voortgaan. Het kan voor-komen, dat bij de beoordeling op korte termijn van de verdere toelaatbaarheid van ontgroningen, die worden uitgevoerd zonder dat daarvoor vergunning was vereist, beslissingen moeten worden genomen die de vrijheid van een ontgronder sterker aantasten dan redelijk moet worden geacht. Alsdan zal er grond zijn voor tegemoetkoming in de schade. Indien ten behoeve van belangen, behartigd of mede behartigd door andere openbare lichamen dan het rijk onderscheidenlijk de provin-cie, een daartoe strekkend besluit wordt genomen, is het rede-lijk, dat deze de kosten van de tegemoetkoming geheel of gedeeltelijk vergoeden.

De beslissingen omtrent een tegemoetkoming in de schade zullen zoveel mogelijk in concreto moeten aangeven welke factoren bij het bepalen daarvan in aanmerking worden ge-nomen.

Opgemerkt moge nog worden dat de regeling slechts op het oog heeft ontgrondingen die in uitvoering zijn op het tijdstip waarop de wet in werking treedt.

Het vereiste, dat de ontgroning op het tijdstip van in werking treden van de wet regelmatig in uitvoering is geweest, beoogt te doen uitkomen, dat de regeling van artikel 28 niet geldt voor die gevallen, waarin de ontgroning in feite reeds vóór dat tijdstip was afgebroken. Uiteraard zal een korte of noodzakelijke tijdelijke onderbreking der werkzaamheden, welke in het kader van de uitvoering normaal is te achten, aan het begrip „regelmatig” niet afdoen.

Artikel 31. Het derde lid van dit artikel heeft betrekking op de regeling van het beheer en de bestemming van de fondsen die krachtens de vervenings- en ontgrondingsverordeningen in het leven zijn geroepen. Aan deze fondsen dient een nieuwe grondslag te worden gegeven.

Zij zijn in de regel nauw met bepaalde percelen verbonden. Dit verband dient dan uiteraard te worden bewaard. Soms bestaat evenwel geen verband met bepaalde percelen, maar dienen zij veeleer de belangen van een streek, welke door de ontgroning heeft geleden. In dat geval moet het mogelijk zijn de fondsen op passende wijze aan te wenden ten behoeve van de vooruitgang van die streek, hetzij door verbetering van de algemene waterstaatkundige toestand, hetzij door wegenaanleg, of anderszins. Het is het meest aangewezen aan de staten der provincie, onder Koninklijke goedkeuring, over te laten deze aangelegenheid met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van ieder geval te regelen.

Overigens zij opgemerkt, dat ook het Baggerreglement bepalingen bevat omtrent onderwerpen, welke in het onderhavige ontwerp geregeld zijn. Intrekking van het reglement is evenwel niet mogelijk, aangezien het ook nog andere onderwerpen regelt. Herziening zal uiteraard plaats moeten vinden.

Artikel 32. Verordeningen betreffende waterkeringen verbieden dikwijls het ontgronden binnen een zekere afstand van de kering, hetzij ten behoeve van de hechtheid van die waterkering, hetzij teneinde een strook voor aardhaling ten behoeve van die kering te reserveren. Het is gewenst de bevoegdheid tot het vaststellen van zodanige verordeningen onverlet te laten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

H. A. KORTHALS.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*

J. CALS.

*De Minister van Volkshuisvesting
en Bouwnijverheid,*

J. VAN AARTSEN.

De Minister van Economische Zaken,

J. W. DE POUS.

De Minister van Landbouw en Visserij,

V. G. M. MARIJNEN.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

VAN ROOY.