

VOORLOPIG VERSLAG van de commissie van rapporteurs voor de ontwerpen van wet:

- a. houdende regelen omtrent ontgrondingen (Ontgrondingenwet);
- b. tot wijziging van de Onteigeningswet;
- c. tot wijziging en aanvulling van de Rivierenwet.

De overweging van deze wetsontwerpen in de afdelingen der Kamer leidde tot het volgende.

#### Algemeen

Sommige leden stelden voorop, dat hetgeen wordt voorgesteld bij het sub *a* genoemde wetsontwerp, te zamen met de bepalingen, vervat in de sub *b* en *c* genoemde ontwerpen, de meer algemene regeling geeft, waaraan in de loop der jaren op het onderhavige terrein behoefte was ontstaan.

Enige leden, die zich erover verheugden, dat de drie ontwerpen deze Kamer hadden bereikt, sloten zich bij de eerstgenoemde leden aan.

#### Het sub *a* genoemde wetsontwerp

*Algemeen.* De leden, die het eerste in dit verslag aan het woord waren, merkten voorts op, dat het onderhavige wetsontwerp, zoals dit thans luidt, in hoofdzaak de formele problemen, welke ten aanzien van ontgronding kunnen bestaan, regelt, gelijk ook in de considerans van het ontwerp is tot uiting gebracht. Na de wijzigingen, welke tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in het wetsontwerp zijn aangebracht, voldoet de voorgestelde regeling, naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden, aan de eisen, welke daaraan uit een oogpunt van rechtszekerheid zijn te stellen.

Enige leden achtten eveneens het ontwerp van wet, zoals het thans ter beoordeling van deze Kamer staat, een verbetering in vergelijking met het oorspronkelijk ingediende ontwerp. Zij dachten in dit verband o.a. aan de wijziging, aangebracht in artikel 13, op welk artikel nog elders in dit verslag zal worden teruggekomen.

Dezelfde leden waren verder van oordeel, dat door de voorgestelde regeling in een lacune zal worden voorzien en dat de overheidsbemoeiing, welke uit die regeling zal resulteren, nuttig mag worden geacht. Ook had het hun instemming, dat het wetsontwerp slechts beoogt een kaderwet in het leven te roepen, welke hoofdlijnen en beginselen zal aangeven in het bijzonder voor het verlenen van vergunningen voor ontgrondingen, en dat bij algemene maatregel van bestuur en bij provinciale verordening een nadere uitwerking van die hoofdlijnen en beginselen zal worden gegeven. De decentraliserende strekking van het thans voorgestelde juichten deze leden toe.

Sommige leden meenden, in aansluiting bij hetgeen tijdens de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer is gezegd door het lid der Kamer de heer Oldenbanning (*Handelingen* dezer zitting, blz. 1744, linkerkolom) te moeten opmerken, dat het hun had bevreemd, nóch in het wetsontwerp zelf, nóch in de memorie van toelichting of in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer een duidelijke omschrijving van het begrip ontgroning te hebben aangetroffen. Het antwoord van de Minister van Verkeer en Waterstaat op het te dezer zake door genoemd lid gestelde had deze leden niet bevredigd (ib., blz. 1778, rechterkolom). Daar het niet meer mogelijk is, in dit stadium der parlementaire behandeling van het onderhavige wetsontwerp een omschrijving van het begrip ontgroning in de voorgestelde wettelijke regeling op te nemen, drongen dezelve leden er bij de Regering op aan, hetzij in de memorie van antwoord op dit verslag, hetzij bij de openbare behandeling van het ontwerp, het begrip ontgroning te verduidelijken. Zij waren nl. van mening, dat zulks volstrekt noodzakelijk is ter vermindering van misverstand of van juridische onzekerheid.

Verscheidene leden vroegen in dit verband, of de Regering reeds kan mededelen, welke ontgroningen bij algemene maatregel van bestuur buiten de werking van de wet zullen worden gebracht en hoe zij zich de omschrijving van die ontgroningen voorstelt (vgl. memorie van toelichting, blz. 6, linkerkolom en 8, tweede alinea; artikelen 4, sub e, j° 5, eerste lid, en 8, eveneens eerste lid).

Vele leden verklaarden overtuigd te zijn van de noodzaak wettelijke regelen te stellen ten einde een doelmatige afweging van de verschillende, bij ontgroningen betrokken belangen te verzekeren, doch wel een aantal ernstige bezwaren te koesteren tegen de wijze, waarop dit doel in het onderhavige wetsontwerp wordt nagestreefd.

De aan het woord zijnde leden konden zich moeilijk verenigen met de centrale positie, welke de Minister van Verkeer en Waterstaat (vgl. voorlopig verslag der Tweede Kamer nopens de onderhavige wetsontwerpen, stuk nr. 8, blz. 2, linkerkolom), c.q. de Raad van de Waterstaat (vgl. ib., blz. 3, rechterkolom) in dit wetsontwerp inneemt. De door de Regering in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 4, rechterkolom) ter zake gegeven motivering, nl. dat het waterstaatsbelang altijd wel enigermate bij een ontgroning is betrokken, achtten deze leden niet steekhoudend en in haar algemeenheid ook onjuist. In het kader van het centrale belang, dat het gebruik van de bodem moet worden geregeld, hetzij omdat het winnen van oppervlaktedelstoffen op de voorgrond staat, hetzij omdat een niveauverlaging oogmerk van een ontgroning is, verdient het waterstaatsbelang naar hun oordeel geen prioriteit boven de belangen van de landbouw, de industrie, de natuur- en landschapsbescherming, de recreatie e.d. Deze leden waren dan ook van oordeel, dat eerder aan de Minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening, dan aan de Minister van Verkeer en Waterstaat te dezen een centrale positie had dienen te worden gegeven. Bij een constructie, zoals de aan het woord zijnde leden voorstonden, zou er tevens een uit een oogpunt van coördinatie wenselijke uniformiteit in verantwoordelijkheid zijn geweest, enerzijds voor een „planmatig” ontgrondingsbeleid en anderzijds voor een evenwichtig hanteren van het vergunningensysteem. Gezien de in verhouding tot de bevolking geringe bodemoppervlakte van ons land zal, naar de mening van deze leden, de toepassing van het systeem van vergunningen, waarvoor het onderhavige ontwerp een kaderregeling beoogt te scheppen, geïntegreerd moeten worden in een beleid, gericht op een zowel doelmatig als „planmatig” gebruik van de grond.

Vele andere leden waren eveneens van mening, dat het verband tussen de bij het onderhavige wetsontwerp geregelde materie en de ruimtelijke ordening nog onvoldoende tot uitdrukking komt. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 2, rechterkolom) wordt terecht opgemerkt, aldus deze leden, dat bij de hantering van het vergunningensysteem uiteraard met de bestemming van de betrokken gronden vol-

gens de wet op de ruimtelijke ordening rekening zal moeten worden gehouden. Zou het daarom geen aanbeveling verdienen, zo vroegen zij, dit uitdrukkelijk in de algemene maatregel van het bestuur, bedoeld in artikel 5, lid 1, van het ontwerp neer te leggen en voorts te bevorderen, dat een dergelijke bepaling ook zal worden opgenomen in de provinciale verordeningen, bedoeld in het tweede lid van artikel 5? Aldus zou ook de grondslag kunnen worden gelegd voor een nationaal ontgrondingsbeleid, waaraan, naar de stellige mening van de aan het woord zijn de leden, zich geleidelijk aan steeds meer de behoefte doet gevoelen.

Enige leden daarentegen achtten het alleszins juist, dat de voorgestelde regeling, wet geworden, niet zal worden aangevend voor het voeren van een ontgrondingsbeleid, betrokken op de ruimtelijke ordening. Zij hadden dan ook goede nota genomen van hetgeen de Minister van Verkeer en Waterstaat tijdens de openbare behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer ter zake had gezegd (*Handelingen* dezer zitting, blz. 1777, rechterkolom). Wel vroegen zij, of er aanleiding was voor de Regering in het antwoord aan deze Kamer nadere mededelingen te doen in verband met de toezegging van de vorenbedoelde bewindsman aan de overzijde van het Binnenhof, met zijn ambtgenoot van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid onder ogen te zullen zien, of er aanleiding bestaat te komen tot een meer gericht ontgrondingsbeleid (*Handelingen*, blz. 1782, linkerkolom).

De vele leden, die in het voorgaande de positie van de Minister van Verkeer en Waterstaat in de onderhavige regeling nadden ter sprake gebracht, merkten voorts het volgende op. Zij erkenden, dat het enerzijds noodzakelijk is de nationale waterstaatsbelangen afdoende te beveiligen en dat anderzijds moet worden aangegeven, welke essentiële elementen in de wettelijk voorgeschreven provinciale verordeningen dienen te zijn geregeld. Evenwel konden zij moeilijk inzien, waarom op die verordeningen een preventief toezicht van de Kroon nodig is (vgl. voorlopig verslag der Tweede Kamer, blz. 2, rechterkolom). Hetgeen de Regering ter motivering van dit toezicht had aangevoerd (memorie van antwoord, blz. 3, rechterkolom) kwam deze leden weinig overtuigend voor. Zij achtten het ontwerp op het onderhavige, huns inziens belangrijke punt dan ook duidelijk een betreurenswaardige stap terug op de moeilijke weg, welke de provincie in de geschiedenis van ons staatsbestel is gegaan om zich te bevrijden van het bevoogdende toezicht van hogerhand, welke ontwikkeling zijn bekroning heeft gevonden in het tot stand komen van de Provinciewet van 1962. Zij vroegen, waarom in artikel 5 van het ontwerp expliciet de goedkeuring van de provinciale verordening is vermeld, indien de Regering (zie memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, t.a.p.) van oordeel is, dat een dergelijke verordening reeds krachtens artikel 100 van de Provinciewet de goedkeuring van de Kroon behoeft. Kan de Regering voorts mededelen, of de bestaande provinciale ontgrondingsverordeningen, voor zover zij althans onder vigeur van de nieuwe Provinciewet zijn tot stand gekomen of gewijzigd, ook op grond van genoemd artikel van die wet werden goedgekeurd? De aan het woord zijnde leden, die, gelijk gezegd, van oordeel waren dat de provinciale verordeningen, bedoeld in artikel 5, lid 2, van dit ontwerp, bepaald niet geheel of in hoofdzaak de waterstaat betreffen, merkten ten slotte in dit verband nog op, dat zwaarwegende argumenten zullen moeten worden aangevoerd om voor hen de vorengesignaleerde inbreuk op de provinciale zelfstandigheid aanvaardbaar te maken.

Gelet op de evenvermelde overwegingen zouden dezelfde leden gaarne hebben gezien, dat de Regering ten principale met haar vertrouwen in Gedeputeerde Staten zover was gegaan, dat aan dit college de bevoegdheid zou zijn gelaten tot het verlenen, wijzigen of intrekken van een ontgrondingsvergunning in het winterbed van de rivieren en stromen, genoemd in artikel 1 van de Rivierenwet, zij het na overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat (vgl. voorlopig verslag der Tweede Kamer, blz. 2, rechterkolom). Had de Regering

op grond van de te dezen in de praktijk opgedane ervaringen met het beleid van de Colleges van Gedeputeerde Staten dringende redenen om, in plaats van het reeds algemeen gebruikelijke overleg, thans in dit ontwerp imperatief overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat te vorderen? Deze, in artikel 8, lid 3, voorgeschreven overeenstemming kan immers, aldus de aan het woord zijnde leden, tot praktische bezwaren leiden, omdat volgens artikel 13, zoals dit thans na aanvaarding van het amendement van het lid der Tweede Kamer, de heer Walburg c.s., luidt (stuk nr. 20; *Handelingen*, blz. 1789, linkerkolom), een vergunning geacht wordt te zijn verleend, indien niet binnen de wettelijk gestelde termijn op de aanvraag is beslist. Kan hetgeen de Regering heeft beoogd met ten aanzien van ontgrondingen in het winterbed overeenstemming tussen Gedeputeerde Staten en de Minister van Verkeer en Waterstaat te stipuleren, thans niet door de werking van het bepaalde in artikel 13 gefrustreerd worden?

Enige leden verklaarden in dit verband allereerst, dat zij zich zeer wel konden verenigen met de tekst van het derde lid van artikel 8, zoals dit thans luidt. De bevoegdheid ten aanzien van het rivier- of stroombelang, betrekking hebbende op het winterbed, dient n.l. huns inziens primair te berusten bij de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Dezelfde leden merkten voorts op, dat zij, gelijk eerder in dit verslag aangeduid, de door amendering in dit artikel aangebrachte wijziging belangrijk, hoewel naar inhoud wellicht niet de belangrijkste der tijdens de behandeling van het ontwerp aan de overzijde van het Binnenhof tot stand gekomen wijzigingen achtten. Een constructie, als aanvankelijk voorgesteld, waarbij een gevraagde vergunning, waarop de overheid krachtens wetsbepaling binnen een bepaalde termijn een beslissing moet nemen, geacht wordt te zijn geweigerd ná het verstrijken van die termijn, kan n.l., naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden, aanleiding geven tot een onmachtig en onjuist overheidsbeleid op het onderhavige terrein.

De vele leden, vóór de laatstbedoelde aan het woord, merkten verder in het kader van hun beschouwingen over de positie van de provincie in het onderhavige wetsontwerp nog het volgende op.

In de memorie van toelichting (blz. 8, linkerkolom) is ten aanzien van artikel 4 van het ontwerp — van welk artikel reeds een onderdeel eerder in dit verslag is ter sprake gebracht — een opsomming gegeven van werken, waarvoor onder vigeur van de voorgestelde regeling een vergunning niet nodig zal zijn. De aan het woord zijnde leden stelden de vraag, welke betekenis moet worden toegekend aan deze gedetailleerde reeks vrij duidelijk omschreven werken. Ligt het in de bedoeling om te zijner tijd, met het oog op het vereiste van Koninklijke goedkeuring, de provinciale verordeningen op het stuk van vrijstellingsbepalingen aan deze opsomming te toetsen, althans voor zover er daarbij sprake zal zijn van ontgrondingen, waarvoor Gedeputeerde Staten vergunning hebben te verlenen? Is de Regering met name van oordeel, dat de ontgronding ter verkrijging van zand e.d. voor de aanleg, c.q. verbetering van rijkswegen zich via gelegaliseerde vrijstellingen dient te onttrekken aan het vergunningenbeleid van de Gedeputeerde Staten der betrokken provincie(s)? Reeds thans wilden de aan het woord zijnde leden, voor het geval de vorenweergegeven vraag bevestigend zal worden beantwoord, doen weten, dat het in hun voornemen ligt de Regering bij gelegenheid van de openbare behandeling van dit wetsontwerp hun ernstige bedenkingen ter zake voor te houden.

*Schadevergoeding.* Vele leden, anderen dan de laatstgenoemde, merkten op, dat in verband met de voorgestelde bepalingen omtrent schadevergoeding de vraag rijst, of tegenover de steeds meer ingang vindende regelingen inzake vergoeding van, of tegemoetkoming in schade, welke redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de getroffene behoort te blijven, niet meer aandacht zal moeten worden geschonken aan het belasten van voordelen, welke worden verkregen ten gevolge van overheidsmaatregelen en zonder dat de betrokkene zelf tot

de waardeestijging heeft bijgedragen. Zij zouden gaarne het oordeel van de Regering ter zake vernemen.

Enige leden verklaarden met betrekking tot artikel 26 van het ontwerp, het te betreuren dat degenen, die in aanmerking kunnen komen voor schadevergoeding, slechts zullen zijn de belanghebbenden, als bedoeld in het eerste lid van artikel 14. Zij zouden de voorkeur gegeven hebben aan de uitbreiding, voorzien in het nader gewijzigd amendement van het lid der Tweede Kamer, de heer Mellema (niet-gedrukt stuk nr. 22; vgl. *Handelingen*, blz. 1790, rechterkolom en 1791, linkerkolom), te meer aangezien ook artikel 3, lid 2, spreekt van voorwaarden, aan een vergunning te verbinden ter bescherming van *alle* bij een ontgronding betrokken belangen. In dit verband vermeldde deze leden nog, dat het hun niet geheel duidelijk was in welke gevallen schadevergoeding zal kunnen worden verkregen. Zo vroegen zij, hoe, onder vigeur van de in bespreking zijnde regeling, de eigenaar van een goed, gelegen naast een terrein waarop een door een vergunning gedekte ontgronding zal geschieden, aan schadevergoeding zal moeten komen, indien b.v. op zijn terrein oeverafslag of oeverafschuiving optreedt en de ontgronder niet bij machte is de ontstane schade te vergoeden of te herstellen. Enige nadere uiteenzetting ter zake zouden zij dan ook wel op prijs stellen.

*Verspreide opmerkingen.* Verscheidene leden legden de vinger bij artikel 2 van het ontwerp, dat spreekt van „gewone vloed”, terwijl „normaal hoog water” wordt bedoeld; er is immers, aldus deze leden, reeds gewone vloed enige tijd nadat de kentering tussen eb en vloed is ingetreden. Aangezien huns inziens deze minder juiste terminologie ook in de Rivierenwet ten onrechte wordt gebezigd, had het naar hun gevoelen aanbeveling verdiend deze niet in het onderhavige ontwerp over te nemen (vgl. memorie van toelichting, blz. 7, rechterkolom).

Voorts vroegen deze leden, of het wel juist is met betrekking tot het niveau van zeewater te gewagen van „gewoon zomerpeil”.

Dezelfde leden verklaarden verder nog, het woord „dan” in artikel 7, tweede lid, tweede regel, overbodig te achten.

Enige leden meenden er goed aan te doen te herinneren aan de toezegging van de Minister van Verkeer en Waterstaat, dat te zijner tijd over de samenstelling van de zgn. ontgrondingscommissie overleg zal worden gepleegd met de Raad van de Waterstaat (*Handelingen-Tweede Kamer* dezer zitting, blz. 1779, rechterkolom, onderaan). Zij hadden van deze toezegging goede nota genomen.

#### Het sub b genoemde wetsontwerp

Vele leden juichten de voorgestelde wijziging van de Onteigeningswet, waardoor zonder nutswet onteigening in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk zal worden, op zichzelf toe. Zij verwachtten echter, dat de gestelde beperking, nl. dat deze delfstoffen „van betekenis moeten zijn voor de nationale economie” (zie het voorgestelde artikel 72c van de Onteigeningswet) in de praktijk tot moeilijkheden zal leiden en met name onzekerheid zal wekken — vooral bij de lagere publiekrechtelijke lichamen — over de vraag, wanneer precies verkrijging der delfstoffen in uiterste geval door onteigening nog mogelijk zal wezen en wanneer niet.

Het was deze leden duidelijk, dat op grond van het vorenbedoelde criterium onteigening zal kunnen geschieden ter verkrijging van oppervlaktedelfstoffen voor b.v. de steen- of dakpannenindustrie; meer moeite hadden zij echter met een onteigening op basis van dat criterium van onroerende goederen om de winning van zand voor de aanleg van een belangrijke weg, of voor het ophogen van bouwterreinen voor stadsuitbreiding, te verzekeren. Zij vroegen zich nl. af, of en, zo ja, in welke mate er in een dergelijk geval een relatie is tot de nationale economie. In hoeverre kan hier worden gesteld, aldus deze leden, dat het benodigde zand voor de nationale economie van betekenis is? Het betoog in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 8, rechterkolom) met betrekking tot ge-

vallen als vorenbedoeld, nl. dat het een nationaal economisch belang kan zijn om ook door onteigening de winning van oppervlakedelfstoffen ten behoeve van het verkrijgen van grondstoffen bij stedelijke uitbreidingen, wegeaanleg e.d. mogelijk te maken, kwam deze leden allerminst overtuigend voor. Deze redenering verdraagt zich huns inziens moeilijk met de tekst van het ontwerp. Hetgeen overigens zijdens de Regering op de eerder aangeduide plaats in de memorie van antwoord was gesteld, geeft huns inziens voor de praktijk weinig houvast en laat te veel afhangen van wisselende omstandigheden. Juist bij het ingrijpende middel van de onteigening, zo betoogden deze leden, dient zowel ten opzichte van degene ten behoeve van wie, als ten aanzien van degene te wienst laste wordt onteigend, duidelijkheid te bestaan over de rechten en verplichtingen. De aan het woord zijnde leden zouden derhalve een verhelderende toelichting ter zake zeer op prijs stellen.

Ofschoon dezelfde leden begrip konden opbrengen voor de poging in het onderhavige ontwerp gedaan (artikel 72d) om degene, die door onteigening het eigendomsrecht van zijn onroerend goed heeft verloren, een voorkeursrecht te geven bij vervreemding van het goed na beëindiging der ontgronding, wilden zij toch niet verhelen, dat zij deze poging niet geslaagd achten. De bepaling, dat dit recht slechts zal bestaan gedurende 6 jaren na beëindiging der ontgronding, maakt degene, die ten behoeve van de ontgronding de eigendom door of na onteigening heeft verkregen, tot de feitelijke beheersers van dit recht. Men had dit voorkeursrecht, zo meenden

deze leden, een reële inhoud kunnen geven, indien men zou hebben bepaald, dat de vroegere eigenaar zich binnen een bepaalde tijd na beëindiging der ontgronding omtrent zijn recht van terugkoop tegen een bepaalde prijs (in onderling overleg, dan wel bij gebreke daarvan door de bevoegde rechter te bepalen) dient te verklaren en wel op straffe van verlies van het voorkeursrecht.

Vele andere leden bepleitten, dat het winnen van oppervlakedelfstoffen ten behoeve van stadsuitbreidingen in het algemeen als een nationaal economisch belang zal worden bestempeld. Het snelle tempo, waarin zich de urbanisatie in ons land voltrekt, vereist een doelkrachtig optreden, niet alleen in het belang van de zich uitbreidende steden, maar ook in dat van ons land in zijn geheel. Zo de Overheid te dezen te kort schiet, aldus deze leden, zal dit tot hoogst ongewenste toestanden leiden.

Vastgesteld 21 juli 1964.

IN 'T VELD  
NIERS  
TJALMA (voorzitter)  
DELPRAT  
GEUZE.