Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1993–1994

23 568 Wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud **Blz.**

Algemeen deel		
1.	**Inleiding**	2
2.	**Hoofdlijnen van het wetsvoorstel**	7
2.1.	Structuurschema oppervlaktedelfstoffen	7
2.2.	Overleg tussen rijk en provincies (beleids- coördinatie)	10
2.3.	Coördinatie tussen provinciaal streekplan (aanwijzing winplaatsen) en vergunningverlening ingevolge Ontgrondingenwet enerzijds en gemeentelijk bestemmingsplan anderzijds	11
2.4.	Coördinatie vergunningverleningsprocedures met betrekking tot ontgrondingen	20
2.5.	Middelen van de rijksoverheid om het provinciale (vergunning)beleid te beïnvloeden	37
2.6.	Provinciale bestemmingsheffing	38
2.7.	Criteria vergunningstelsel; bereik vergunningvoorschriften	41
2.8.	Samenvatting hoofdlijnen wetsvoorstel	46
3.	**Overige onderwerpen**	47
3.1.	Verhouding met aanpassingsinrichting ingevolge de Landinrichtingswet	47
3.2.	Wijziging van de onteigeningswet	48
3.3.	Verhouding met de mijnwetgeving; intrekking van de Wet bodemmaterialen Noordzee	49
4.	**Adviezen en commentaren inzake het voorontwerp**	50
5.	**De consequenties van de opzet van het wetsvoorstel, weergegeven in een aantal schema's**	58
6.	**Bestuurlijke lasten en bedrijfseffecten**	58
Artikelsgewijs		61

411535F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1994

ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

1.1. Behoefte aan nieuw instrumentarium

Kern en het enige instrument (afgezien van de mogelijkheid van schadevergoeding) van de geldende Ontgrondingenwet is het vergunningstelsel, inhoudende dat het zonder vergunning verboden is te ontgronden.

In de afgelopen twee decennia is duidelijk geworden dat de wet ten aanzien van het ter beschikking staande instrumentarium aanvulling behoeft. Deze behoefte doet zich gevoelen ten aanzien van die ontgrondingen waar het voorzien in oppervlaktedelfstoffen voor de bouw centraal staat. De maatschappelijke weerstand tegen deze categorie van ontgrondingen is sedert de zeventiger jaren steeds groter geworden. Anderzijds was er sprake van een grote behoefte aan oppervlaktedelfstoffen. Alternatieven voor de winning in Nederland van oppervlaktedelfstoffen – deze bestaan uit invoer van zodanige stoffen en hergebruik van (bouw)afvalstoffen – voorzien slechts gedeeltelijk in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen. Door het ontgrondend bedrijfsleven is ervoor gepleit dat de centrale overheid ten aanzien van de besluitvorming inzake bedoelde ontgrondingen een richtinggevende en coördinerende rol zou gaan vervullen. Het bedrijfsleven heeft er immers in het belang van de continuïteit behoefte aan dat er tijdig voldoende vergunningen ten behoeve van ontgronding beschikbaar komen. In verband daarmee heeft zich de behoefte aan coördinatie en planning doen gevoelen. De provincies wensten landelijke behoefteramingen, inzicht in de verdeling van de winbaar te maken hoeveelheden over de provincies en overleg en afstemming tussen de verschillende vergunningverlenende instanties, te weten de twaalf provincies en – voor bepaalde wateren – de rijksoverheid. Ook de milieubeweging heeft naar voren gebracht het ontbreken van een planstructuur een gemis te achten. Zij wenste verder inzicht ten aanzien van de omvang en locaties van beoogde ontgrondingen.

Een tweede hoofdpunt, naast de behoefte aan coördinatie, planning en landelijk inzicht, betrof de omstandigheid dat ten behoeve van het mogen ontgronden diverse besluitvormingsprocedures doorlopen moeten worden. Grosso modo gaat het hier om de vergunningprocedure ingevolge de Ontgrondingenwet, besluitvormingsprocedures ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet (wijziging streekplan, aanpassing bestemmingsplan, aanlegvergunning, bouwvergunning), de milieuhygiënische wetgeving (Wet milieubeheer, soms Afvalstoffenwet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet milieubeheer) en overige relevante wetgeving (bijv. Boswet, Rivierenwet, Onteigeningswet). Met de ontgronding kan pas worden begonnen nadat de diverse toestemmingsprocedures zijn doorlopen en toestemming definitief is gegeven. De ervaring leert dat de maatschappelijke weerstand tegen ontgrondingen ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening zo groot is dat in de praktijk vrijwel steeds beroep wordt ingesteld na het verlenen van een vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet. Ook in andere besluitvormingsprocedures wordt vaak beroep ingesteld tegen verleende toestemmingen. De beide fasen in het besluitvormingsproces, de behandeling van de aanvrage en de bestuurlijke beslissing ter zake, alsmede de behandeling door de administratieve rechter duren lang. Het toepassen van de diverse procedures vindt vaak niet gecoördineerd en niet parallel geschakeld, plaats. Vaak wordt eerst de procedure ingevolge de Ontgrondingenwet gevolgd, daarna wordt begonnen met de noodzakelijke procedures ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en daarna worden andere wettelijk vereiste procedures ter hand genomen.

Zowel door de provincies als door het betrokken bedrijfsleven is er op aangedrongen dat wettelijk de nodige maatregelen worden getroffen teneinde te bewerkstelligen dat de duur van de onderscheidene procedures in hun totaliteit aanzienlijk wordt verkort.

1.2. Landelijke commissie; voorontwerp

Op aandrang van de provincies werd in 1976 de Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid ingesteld. In deze ambtelijke commissie zijn de vergunningverlenende instanties ingevolge de Ontgrondingenwet vertegenwoordigd: de twaalf provinciebesturen en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze commissie is bedoeld voor de coördinatie van het ontgrondingenbeleid van de vergunningverlenende instanties. Naderhand kreeg deze commissie ook tot taak te overleggen over het landelijk beleid. De commissie kwam allereerst tot de conclusie dat er ten aanzien van een aantal oppervlaktedelfstoffen (grind, klei, beton- en metselzand) sprake is van knelpunten in verband met (tekort aan) vergunde voorraad aan ontgrondingslocaties, gebrek aan afstemming tussen vergunningverlenende instanties en toenemende maatschappelijke bezwaren tegen winning. Dit heeft geleid tot een aantal bestuurlijke afspraken tussen de vergunninginstanties voor de periode 1979–1989. Vervolgens zijn nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt voor de negentiger jaren.

Een tweede punt betrof de aanbeveling om de Ontgrondingenwet te herzien met het oog op coördinatie en planning. Dit heeft geleid tot een voorontwerp voor een algehele herziening van de Ontgrondingenwet, dat in 1988 is uitgebracht.

Een derde punt betrof de wenselijkheid dat er een landelijk langetermijnbeleid wordt gevoerd. Het Rijk zou prognoses moeten maken voor de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen en de behoefte aan winning in Nederland, alsmede maatregelen moeten treffen om het toepassen van secundaire grondstoffen (hergebruik) te bevorderen. Dit alles naast de wenselijkheid, waarvan hierboven al werd gesproken, dat het Rijk coördinerend zou moeten optreden ten aanzien van de verdeling van de per provincie te winnen hoeveelheden. In verband met dit derde punt werd in 1981 de Interdepartementale Commissie Ontgrondingen in het leven geroepen. In deze commissie zijn de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Binnenlandse Zaken vertegenwoordigd.

1.3. Kabinetsnota 1983; probleemstelling

Vooruitlopend op een op te stellen landelijke beleidsnota, werd in 1983 door het kabinet een nota «Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstelling met betrekking tot het lange-termijnbeleid voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening» (Kamerstukken II, zitting 1982–1983, 15 436, nr. 6) uitgebracht. In de nota wordt geconstateerd dat de mogelijkheden voor winning steeds kleiner worden. Door uitbreiding van steden en infrastructurele werken zijn aanzienlijke oppervlakten aan potentiële winplaatsen verloren gegaan. Aan de belangen van natuur en landschap en (hoogwaardige) landbouwgebieden wordt voorts een groter gewicht toegekend, zodat winning steeds grotere bezwaren oproept.

Het reserveren van ruimte voor de lokalisering van nieuwe ontgrondingen (lokatievraagstuk) op basis van belangenafweging wordt mede hierdoor steeds moeilijker, hetgeen in het algemeen weer leidt tot een terughoudend vergunningenbeleid (voorzieningenvraagstuk). De oplossing van deze problemen heeft de behoefte aan een goede coördinatie tussen het ontgrondingenbeleid en het ruimtelijk beleid, alsmede

aan een meer planmatige benadering van het voorzieningenvraagstuk, steeds sterker doen gevoelen.

In de nota werd voorts ingegaan op de inzet van alternatieven in de vorm van hergebruik van afvalstoffen en meer inzet van Noordzeezand (vooral ophoogzand).

1.4. Kabinetsnota 1989; beleidsvoornemens

In samenhang met het reeds genoemde voorontwerp tot algehele herziening van de Ontgrondingenwet werd in april 1989 door het vorige kabinet een beleidsnota voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn, de nota «Gegrond Ontgronden» (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 100, nr. 2), uitgebracht. In deze nota zijn voornemens opgesomd met betrekking tot het wenselijke beleidsinstrumentarium, een verkenning van de behoeften aan de verschillende oppervlaktedelfstoffen en de wijze waarop daaraan in principe tot circa 2010 kan worden voldaan, alsmede een weergave van afspraken voor de periode van 1989 tot 1998 met de provincies voor de reservering van gebieden voor de winning van grind en beton- en metselzand.

In de nota werd de hoofddoelstelling van het beleid met betrekking tot ontgrondingen aldus geformuleerd: binnen het kader van het totale overheidsbeleid, op een maatschappelijk verantwoorde wijze en uitgaande van een beleid gericht op een zo zuinig mogelijk gebruik van oppervlaktedelfstoffen, zorg dragen voor de toelevering van voldoende oppervlaktedelfstoffen dan wel geschikte vervangende materialen, teneinde te kunnen voorzien in de behoefte aan grondstoffen van particulieren, bedrijven en overheid. Voor wat betreft de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid in dit verband is opgemerkt dat de rijksoverheid een verantwoordelijkheid draagt voor de tijdige winbaarheid in Nederland van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen in de grondstoffenvoorziening voor de bouw. Die verantwoordelijkheid brengt met zich dat het rijk het beleid van de vergunninginstanties moet kunnen beïnvloeden en dat het beleid van die instanties op elkaar wordt afgestemd. De wetgever zal met het oog hierop de noodzakelijke instrumenten moeten toedelen.

Een tweede knelpunt was het ontbreken van instrumenten in de wetgeving ten behoeve van de coördinatie tussen het zogenaamde sectorspoor, te weten de winning van oppervlaktedelfstoffen met het oog op ontgronding ingevolge de Ongrondingenwet, en het facetspoor ruimtelijke ordening ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ook al had de ontgronder een ontgrondingsvergunning verkregen, dan kon hij in een aantal gevallen geen gebruik daarvan maken, aangezien het bestemmingsplan de voorgenomen ontgronding verhinderde.

In verband met de zojuist beschreven knelpunten werd in het voorontwerp tot algehele herziening van de Ontgrondingenwet en in de nota «Gegrond Ontgronden» het volgende instrumentarium voorgesteld.

Allereerst werd in verband met het eerste knelpunt een planningstelsel voorgesteld, dat er in hoofdlijnen als volgt uit zag. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt voor de lange termijn een beleidsnota voor de landelijke oppervlaktedelfstoffenvoorziening vast; die nota bevat niet alleen een indicatieve kwantitatieve landelijke raming van behoeften en planning van voorzieningsmogelijkheden, maar ook een visie op de winbaar te maken hoeveelheden die nodig zijn voor de landelijke voorziening. De provinciebesturen worden verplicht om, rekening houdende met de landelijke beleidsnota, provinciale ontgrondingenplannen op te stellen. De minister krijgt de bevoegdheid om, indien nodig voor de landelijke grondstoffenvoorziening, aan de provincies bindende taakopdrachten te geven tot winbaar te maken hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen.

In verband met het tweede knelpunt werd voorzien in een coördinatieregeling met de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de verplichte doorwerking van de bindende taakopdrachten in gemeentelijke bestemmingsplannen en de verplichte doorwerking van (door het provinciale bestuur) verleende vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet, voor zover het gaat om winplaatsen die in provinciale streekplannen waren aangewezen, in gemeentelijke bestemmingsplannen.

1.5. Brief 1990: onderzoek naar aangepaste opzet

Bij brief van 7 juni 1990 (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 100, nr. 6) heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat meegedeeld dat het uitgangspunt van het vorige kabinet in de nota «Gegrond Ontgronden» dat de rijksoverheid verantwoordelijkheid heeft voor de tijdige winbaarheid in Nederland van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen voor de bouw, wordt onderschreven. Voor het tot gelding brengen van deze rijksverantwoordelijkheid kan een specifieke instrumentatie niet worden gemist. Ten aanzien van de in de nota «Gegrond Ontgronden» voorgestelde wettelijke instrumentatie is evenwel gezegd, mede onder invloed van de kritiek van de provincies op het in 1988 uitgebrachte voorontwerp van wet, dat deze te regulerend en te bureaucratisch is. Om die reden werd onderzoek aangekondigd ten aanzien van de vraag of de wijze van instrumentatie te vereenvoudigen en anderszins te verbeteren is. Geschetst werd een enigszins andere opzet, ten aanzien waarvan onderzoek zou moeten plaatsvinden. Die opzet zag er globaal als volgt uit. Geen landelijke beleidsnota van de Minister van Verkeer en Waterstaat, maar een structuurschema oppervlaktedelfstoffen van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Geen wette lijk verplichte provinciale ontgrondingenplannen, maar regeling met gebruikmaking van streekplannen en uitwerkingsplannen ervan. De beleidscoördinatie tussen de vergunningverlenende instanties inzake de planning en verdeling van de winbaar te maken hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen zou een wettelijke basis moeten hebben. De Minister van Verkeer en Waterstaat zou wettelijk de bevoegdheid moeten hebben om in plaats van gedeputeerde staten een ontgrondingsvergunning te verlenen, indien gedeputeerde staten de vergunning weigert en het algemeen belang vordert dat de winning van bepaalde oppervlaktedelfstoffen met spoed plaatsvindt. Ook zou in de Ontgrondingenwet een coördinatieregeling inzake de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening moeten worden opgenomen. Deze zou moeten dienen voor de afstemming tussen de vergunningverlening ingevolge de Ontgrondingenwet en de gemeentelijke bestemmingsplannen.

1.6. Kabinetsstandpunt 1991

Nadat de zojuist weergegeven opzet interdepartementaal was onderzocht en ter zake overleg was gevoerd met vertegenwoordigers van de provincies en het ontgrondend bedrijfsleven, werd het kabinetsstandpunt ter zake bij brief van 12 juli 1991 (21 100, nr. 9) aan de Tweede Kamer aangeboden, vergezeld van het rapport wettelijke instrumentatie ontgrondingenbeleid van de interdepartementale werkgroep. De conclusie was dat de door de werkgroep uitgewerkte opzet – overeenkomstig de lijnen, geschetst in de hierboven bedoelde brief van 7 juni 1990 – een goed uitgangspunt vormt voor een wetsontwerp. De aangegeven opzet valt te realiseren door een wetgevingsoperatie van relatief beperkte omvang. Mede naar aanleiding van de commentaren op het rapport werd aangekondigd dat het probleem van de stroomlijning en vereenvoudiging van procedures (procedures inzake verlening vergunningen e.d. alsmede de daaraan verbonden beroepsprocedures) bij de voorbereiding van het

wetsvoorstel veel aandacht zal krijgen.

In hoofdzaak kwam de voorgestelde opzet op het volgende neer.

In plaats van een nieuw sectorplanningstelsel op rijks niveau en op provinciaal niveau in het kader van de Ontgrondingenwet wordt gebruik gemaakt van het bestaande instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en wel met gebruikmaking van de instrumenten structuurschema (rijksniveau) en streekplannen (provinciaal niveau). Ten behoeve van de afstemming tussen rijks- en provinciaal beleid zal het beleidscoördinatie-overleg tussen rijk en provincies voorts een wettelijke basis krijgen: deelnemers aan het overleg zullen wettelijk verplicht zijn de daartoe nodige informatie stelselmatig beschikbaar te stellen. In de derde plaats moet voorzien worden in een regeling die verzekert dat de procedures voor ontgrondingsvergunningverlening en voor (aanpassing van) het (gemeentelijk) bestemmingsplan ook qua tijdsorde op elkaar worden afgestemd. Beoogd wordt een koppeling te leggen tussen de vergunningverlening ingevolge de Ontgrondingenwet en het bestemmingsplan in die zin dat geen vergunning wordt verleend bij strijd met het bestemmingsplan, tenzij de gemeente planologische medewerking wil verlenen of, als dat niet het geval is, de provincie aan de gemeente een aanwijzing omtrent de inhoud van het bestemmingsplan heeft gegeven. Indien het gaat om een ontgronding waarvoor een winplaats is aangewezen in het streekplan, dient het provinciaal bestuur wettelijk verplicht te worden tot het geven van de zojuist bedoelde aanwijzing indien de gemeente niet bereid is tot het geven van planologische medewerking. In de vierde plaats moet voorzien worden in de mogelijkheid om maatregelen van rijkswege te treffen indien de provincie weigert (tijdig) de gevraagde vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet te geven en een spoedige winning van bepaalde oppervlaktedelfstoffen verlening van vergunning vordert. In de vijfde plaats moet wettelijk de mogelijkheid worden gegeven aan provincies om een heffing in het leven te roepen om de aan de nieuwe opzet voor de provincies verbonden extra-kosten te kunnen financieren. Deze heffing zou kunnen worden geheven van degenen aan wie een ontgrondingsvergunning is verleend. Tenslotte is opgemerkt dat, afgezien van de hierboven vermelde punten en van het onderzoek naar stroomlijning van (vergunning)procedures, nog enkele andere punten bij de herziening van de Ontgrondingenwet aan de orde zullen komen. Het gaat hierbij onder meer om een – beperkte – verruiming van de mogelijkheid bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden en, als gevolg daarvan, een aanpassing van het criterium voor vergunningverlening. Ook zal de Ontgrondingenwet moeten gelden voor ontgrondingen in het Nederlands gedeelte van het continentaal plat van de Noordzee.

1.7. Overleg met Tweede-Kamercommissie

Over de nota «Gegrond Ontgronden» en het kabinetsstandpunt inzake het rapport wettelijke instrumentatie van het ontgrondingenbeleid is overleg gevoerd met de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer in een UCV op 17 februari 1992 (Kamerstukken II, 1991–1992, UCV 28). Gebleken is dat de voorstellen op hoofdlijnen voldoende werden ondersteund teneinde op basis daarvan wetgeving voor te bereiden. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is met diverse wensen, zoals deze in genoemde UCV zijn geuit, rekening gehouden. Bij de bespreking van de verschillende hoofdlijnen van het wetsvoorstel in hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Structuurschema oppervlaktedelfstoffen

2.1.1. Verantwoordelijkheid rijksoverheid

Uitgangspunt is dat de rijksoverheid een verantwoordelijkheid heeft voor tijdige winbaarheid in Nederland van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen in de grondstoffenvoorziening voor de bouw. Die verantwoordelijkheid is volgens de nota «Gegrond Ontgronden» een afgeleide van het uiteindelijke maatschappelijke doel, namelijk de beschikbaarheid van eindproducten zoals huizen, fabrieken, wegen, waterkeringen etc. De rijksoverheid kan op landelijk niveau de grondstoffenbehoefte voor de bouw, alsmede de nadelen en bezwaren van ontgronden, het beste overzien. Het vorenstaande brengt met zich dat het rijk het beleid van andere overheden, met name de provincies, moet kunnen beïnvloeden en dat het beleid van rijk en provincies op elkaar moet worden afgestemd.

2.1.2. Beïnvloeding via de ruimtelijke-ordeningslijn

De beïnvloeding door het rijk van de provincies geschiedt allereerst via de ruimtelijke-ordeningslijn, door middel van vaststelling van een structuurschema oppervlaktedelfstoffen en doorwerking (van de indicatieve planning) ervan in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Bij de (voorbereiding van de) vaststelling van winplaatsen in streekplannen vindt tevens coördinatie met de ruimtelijke-ordeningsplanning van de gemeenten plaats.

Vaak is het mogelijk met een ontgronding zowel het belang van de grondstoffenvoorziening voor de bouw te dienen als andere belangen, zoals natuurontwikkeling en recreatie. Het coördineren, afstemmen en zo mogelijk integreren van dergelijke belangen is ook een belangrijke reden voor planning, door de rijks- en provinciale overheid, van ontgrondingen. Juist de keuze voor planning in de ruimtelijke-ordeningslijn leidt er toe dat de coördinatie tussen verschillende belangen die aan het ontgronden zijn verbonden, centraal staat.

2.1.3. Structuurschema

Blijkens artikel 7a van het wetsvoorstel zal een structuurschema oppervlaktedelfstoffen worden vastgesteld. Het bevat de hoofdlijnen en beginselen van het beleid inzake de winning van vaste stoffen in Nederland door middel van ontgronding, uitgaande van het integraal in beschouwing nemen van de grondstoffenvoorziening voor de bouw (secundaire en primaire grondstoffen). Aldus is het structuurschema feitelijk tevens een nota over de grondstoffenvoorziening ten behoeve van de bouw. Het structuurschema bevat mede de hoofdlijnen en beginselen van het beleid ter bevordering van de toepassing van materialen die bedoelde vaste stoffen vervangen en die dus dienen ter beperking van de winning door middel van ontgronding van vaste stoffen. Bij deze materialen kan gedacht worden aan industrile reststoffen (slakken, vliegas) en bouw- en sloopafvalstoffen.

Meer concreet gaat het in het structuurschema om de volgende zaken. Het structuurschema zal het rijksbeleid beschrijven ten aanzien van secundaire grondstoffen (hergebruik afvalstoffen). Ten aanzien van de nationale behoeften aan bouwgrondstoffen zal een analyse worden gegeven van de ontwikkeling op middellange en lange termijn, alsmede een prognose van de behoefte voor de middellange en lange termijn per grondstof, inclusief de behoefte voor export.

Ten aanzien van de mogelijkheden tot verkrijging van bouwgrond-

stoffen wordt een analyse gegeven van de ontwikkeling op de middellange en lange termijn ten aanzien van winning in Nederland, toepassing van secundaire grondstoffen en vernieuwbare grondstoffen ter vervanging van oppervlaktedelfstoffen (met name hout) en invoer uit het buitenland. Ook wordt een kwantitatieve schatting voor de middellange en lange termijn gegeven van de mogelijkheden tot verkrijging van secundaire en vernieuwbare grondstoffen en van grondstoffen uit invoer. Deze schattingen dienen mede gebaseerd te worden op beschouwingen omtrent bestaande en eventueel in het structuurschema aan te geven gewenste nieuwe maatregelen en instrumenten ter bevordering van het zuinig omgaan met oppervlaktedelfstoffen en ter stimulering van het toepassen van secundaire en vernieuwbare grondstoffen. Verder vindt een kwantitatieve raming plaats voor de lange termijn van de nationale behoeften aan in Nederland te winnen oppervlaktedelfstoffen. Ook wordt in kaart gebracht een overzicht van geologische voorkomens van oppervlaktedelfstoffen in Nederland. Op die kaart worden de gebieden aangeduid waar, op grond van overwegingen van nationaal ruimtelijk beleid, benutting van die voorkomens door winning al dan niet op bezwaren stuit, dan wel nader op haar merites moet worden onderzocht. Vervolgens wordt een vergelijking getrokken voor elke in Nederland te winnen oppervlaktedelfstof van de nationale behoefteraming met de benuttingsmogelijkheden. Indien uit een vergelijking tussen de behoeftenprognose en de mogelijkheden tot winning blijkt dat een relevant tekort aan winningsmogelijkheden kan ontstaan, moet een belangenafweging plaatsvinden, die leidt tot:

– ofwel vermindering van de omvang van de winning in Nederland, waarmee in de planning rekening wordt gehouden (dus meer inzet van secundaire grondstoffen, vernieuwbare grondstoffen en/of invoer);

– ofwel vergroting van de winningsmogelijkheden. Uiteraard zijn ook combinaties mogelijk.

Indien blijkt dat de winningsmogelijkheden beperkt zijn, en er sprake is van voor de landelijke voorziening van belang zijnde oppervlaktedelfstoffen of het nog te bespreken (§ 2.2) beleidscoördinatie-overleg tussen Rijk en provincies daartoe aanleiding geeft bij verschil van mening tussen Rijk en een of meer provincies, doet het structuurschema richtinggevende uitspraken omtrent de omvang van in streekplannen toe te stane winning en de ruimtelijke reservering daarvoor. Het structuurschema vermeldt de geraamde hoeveelheden van de desbetreffende oppervlaktedelfstoffen. Tevens vermeldt het de periode waarvoor reservering wordt verlangd. Voor de middellange termijn zal hierbij in het structuurschema in het algemeen een planologische reservering worden gevraagd aan de provincies, en voor de periode van circa 15 jaar daarna een negatieve planologische reservering. Met dit laatste wordt gedoeld op het niet toestaan van nieuwe belemmeringen ten aanzien van benutting van percelen voor ontgronden. Het structuurschema bevat twee gradaties van hardheid ten aanzien van planologische reserveringen:

– ergens in de «zoekruimte», d.w.z. een ruimte waarbinnen, volgens de rijksvisie, ontgronden toelaatbaar, of niet ontoelaatbaar is;

– het aangeven van winzones, d.w.z. gebieden waarbinnen in één of meer deelgebieden daarvan ontgronden wordt toegestaan nadat één of meer winplaatsen zijn bepaald c.q. één of meer ontgrondingsvergunningen zijn afgegeven. Bij het bepalen van winzones kan het gaan om zeer globale zones. Het kan echter ook gaan om zones, waarbij minder marge wordt gelaten. Indien dit laatste aan de orde is, kan dit tot gevolg hebben dat een milieu-effectrapport vereist is.

In beide gevallen – het aangeven van zoekruimtes dan wel het aangeven van winzones – gaat het niet om juridisch bindende beslissingen in die zin dat door die beslissingen wijziging wordt gebracht in de rechtspositie van de betrokkenen. De op dit punt in het structuurschema opgenomen

beslissingen vergen immers concretisering vanwege de betrokken provincies. De concretisering kan bestaan uit het bepalen van winplaatsen door het provinciaal bestuur of kan plaatsvinden bij de vergunningverlening, dan wel – indien het zoekruimten betreft die door het Rijk in het structuurschema zijn aangegeven – kan zij plaatsvinden via de tussenstap van het aangeven van winzones in het streekplan. In juridisch opzicht zijn uitsluitend bedoelde winplaatsen relevant. Tegen het bepalen van winplaatsen in het streekplan is dan ook beroep mogelijk. Verwezen wordt naar § 2.3.3.

In het kader van het structuurschema zal geen winplaatsvaststelling plaatsvinden.

Bij de voorbereiding van het structuurschema worden uiteraard de provincies betrokken. Artikel 2a, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de betrokken ministers over het ontwerp overleg plegen met de betrokken provinciebesturen. In het nog te bespreken beleidscoördinatie-overleg (§ 2.2) zal door rijk en betrokken provincies onder meer worden nagegaan hoe de hier bedoelde zoekruimtes en eventuele winzones in het ontwerp-structuurschema aansluiten bij hetgeen in de betrokken streekplannen en provinciale beleidsplannen is neergelegd. Na vaststelling van het structuurschema zal in het beleidscoördinatie-overleg de vinger aan de pols worden gehouden over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de provincies gevolg geven aan de richtinggevende uitspraken van het Rijk (zoekruimten, winzones, winbaar maken van bepaalde hoeveelheden binnen een bepaalde periode) door vaststelling van winzones en winplaatsen in streekplannen, dan wel door afgifte van vergunningen.

2.1.4. Consequenties structuurschema

In de Rijksplanologische Commissie en ook in de provinciale planologische commissies wordt nagegaan in welke mate de streekplannen beantwoorden aan de uitspraken in het structuurschema. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan ingevolge artikel 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een aanwijzing geven aan provinciale staten omtrent de inhoud van een streekplan, indien in de visie van het rijk onvoldoende doorwerking wordt gegeven aan de richtinggevende uitspraken, zoals hiervoor aangegeven. Met name indien het structuurschema planologische reserveringen, zoals zoëven beschreven in 2.1.3 – waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan winzones – , bevat en de betrokken provincies onvoldoende uitwerking geven aan zodanige uitspraken, is er aanleiding voor de betrokken minister om aan provinciale staten, spoedig nadat het knelpunt is geconstateerd en ter zake geen overeenstemming mogelijk blijkt met de provincies, een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het streekplan.

De werking via de ruimtelijke-ordeningslijn (structuurschema/streekplannen) heeft ook directe betekenis voor de interne provinciale coördinatie van het ruimtelijke beleid en het ontgrondingenbeleid op het provinciale planningniveau. Met name die provincies op wier grondgebied het merendeel van de oppervlaktedelfstoffen wordt gewonnen, stellen in de praktijk ontgrondingenplannen op. Voor zover deze plannen passen in het streekplan, is er voor wat betreft de ruimtelijke component sprake van een uitwerkingsplan van het streekplan. Voor zover er strijdigheid is met het streekplan, is wijziging daarvan nodig.

Het boven beschreven systeem voor opzet en werking van een structuurschema zal er toe leiden dat, als uitvloeisel van richtinggevende uitspraken in het structuurschema over door provincies in streekplannen aan te geven planologische reserveringen voor ontgronden, meer dan in de huidige praktijk, in streekplannen winzones en winplaatsen zullen worden gereserveerd.

2.1.5. Totstandkoming structuurschema

Het structuurschema zal de p.k.b.-procedure doorlopen. Ten aanzien van het structuurschema zal het bij of krachtens de artikelen 2b-3 bepaalde van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van toepassing zijn. Met de provincies zal in het kader van het overleg met hen omtrent de beleidscoördinatie (zie onder 2.2) uitgebreid overleg worden gevoerd. In het overleg zal er naar worden gestreefd om met de provincies overeenstemming te bereiken over zaken als de omvang van de ruimtelijke reserveringen in streekplannen. Ook zal over het structuurschema en over knelpunten bij de uitvoering daarvan overleg worden gevoerd in het overlegorgaan oppervlaktedelfstoffen, bedoeld in de Wet Raad voor verkeer en waterstaat. In dat breed samengestelde overlegorgaan zijn onder meer vertegenwoordigd: het IPO, de VNG, het ontgrondend bedrijfsleven (FODI), het Landbouwschap, de betonindustrie en de Stichting Natuur en Milieu.

Overleg over het concept voor het structuurschema, vindt ook plaats in het Milieuberaad voor de Bouw. Dit beraad is primair in het leven geroepen in verband met de uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan. Aan dit beraad nemen deel vertegenwoordigers van de verschillende geledingen van het bouwbedrijfsleven, ambtelijke vertegenwoordigers van de Ministeries van VROM, EZ en V en W en de VNG.

2.1.6. Herziening structuurschema

Het is de bedoeling eens per 5 jaar het structuurschema oppervlaktedelfstoffen te herzien. Parallel aan de voorbereiding van het wetsvoorstel wordt gewerkt aan het eerste structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Het ligt in het voornemen om deel I van het structuurschema eind 1993 uit te brengen.

2.2. Overleg tussen rijk en provincies (beleidscoördinatie)

Ter onderbouwing, afstemming en uitvoering van het ontgrondingenbeleid van het rijk in het algemeen en het beleid van de vergunninginstanties (rijk en provincies) is landelijke beleidscoördinatie nodig. Het gaat om de coördinatie tussen de vergunninginstanties en de voorbereiding en uitvoering van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen, dat wil zeggen om planning en verdeling (inclusief fasering) van het gebruik van de in de streekplannen op te nemen en opgenomen reserveringen van winningsmogelijkheden. De rijksoverheid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) is hier in twee hoedanigheden bij betrokken, namelijk als primair verantwoordelijke voor het landelijk ontgrondingenbeleid en als vergunninginstantie voor de zogenaamde rijkswateren.

Voor dit overleg is nodig dat de deelnemers aan het overleg elkaar stelselmatig, periodiek, gegevens verschaffen omtrent bepaalde onderwerpen. Deze zijn vermeld in artikel 7b, tweede lid, van het wetsvoorstel. Het gaat om de volgende zaken:

a. de geraamde behoeften aan winning van oppervlaktedelfstoffen door middel van ontgronding en de termijnen waarbinnen die behoeften zich doen gevoelen;

b. de gewonnen hoeveelheden per categorie oppervlaktedelfstoffen per jaar;

c. de hoeveelheden per categorie, waarvoor een vergunning die haar gelding niet heeft verloren, is verleend;

d. het beleid met betrekking tot de winning van oppervlaktedelfstoffen door middel van ontgronding, waaronder begrepen de stand van zaken omtrent de uitvoering van het structuurschema.

Het eerstgenoemde punt dient ertoe om inzicht te verkrijgen in de winningsbehoefte per provincie en regio. Dit is van belang voor de

afstemming tussen de vergunninginstanties. Het betekent tevens dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de provincies periodiek informeert over de landelijke-behoeften-prognoses. Het tweede punt is van belang voor de beleidsevaluatie en dient als basisgegeven voor behoeften-prognoses. Het derde en vierde punt betekenen dat de betrokken overheden inzicht moeten verschaffen inzake de winbaarheid van oppervlaktedelfstoffen in hun ressort, zodat zij van elkaar kunnen zien in hoeverre rekening wordt gehouden met de richtinggevende uitspraken in het structuurschema en gemaakte bestuurlijke afspraken. Dit alles teneinde tijdig voldoende vergunde voorraad oppervlaktedelfstoffen beschikbaar te hebben, gelet op de totale landelijke behoefte. Dit laatste is mede in het belang van het ontgrondend bedrijfsleven, met het oog op het nemen van investeringsbeslissingen.

Het hier bedoelde overleg vindt ook nu reeds plaats op bestuurlijk niveau (bestuurlijk overleg tussen Minister van Verkeer en Waterstaat en vertegenwoordigers van gedeputeerde staten van de provincies (IPO)). Op ambtelijk niveau vindt het overleg plaats in de reeds genoemde Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (LCCO). In de LCCO worden de bestuurlijke afspraken over de planning en verdeling van winningsmogelijkheden voorbereid.

2.3. Coördinatie tussen provinciaal streekplan (vaststelling winplaatsen) en vergunningverlening ingevolge Ontgrondingenwet enerzijds en gemeentelijk bestemmingsplan anderzijds

2.3.1. Problematiek

Een probleem van de huidige Ontgrondingenwet in relatie tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening is dat de vergunningprocedure ingevolge de Ontgrondingenwet en de procedure tot aanpassing van het bestemmingsplan los van elkaar staan. Anders gezegd: er is geen wettelijke verplichting om de uitoefening van de vergunningbevoegdheid af te stemmen op de toepassing van de bevoegdheid om het bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Het is dus mogelijk dat de afweging in het kader van de vergunningprocedure tot een ander resultaat leidt dan die in de bestemmingsplanprocedure en dat in tijd gezien er een aanzienlijke periode ligt tussen het moment waarop de vergunningprocedure is afgerond en het moment waarop een beslissing door de gemeente is genomen in de ruimtelijke lijn ten aanzien van de bestemming en gebruiksvoorschriften omtrent de betrokken percelen.

Het vorenstaande leidde er regelmatig toe dat, wanneer een ontgrondingsvergunning was afgegeven, het gebruik van die vergunning niet spoedig daarna mogelijk was omdat het geldende bestemmingsplan dit gebruik niet toeliet en er zelfs nog geen aanpassing voor het bestemmingsplan in gang was gezet. De situatie is nog meer problematisch wanneer het gemeentebestuur niet bereid blijkt tot aanpassing van het bestemmingsplan zolang niet op een beroep tegen de verleende ontgron dingsvergunning is beslist.

Een tweede punt is dat in de gevallen waarin de bepaling van winplaatsen geschiedt in het streekplan, er behoefte aan bestaat de afstemming van de inhoud van een zodanig streekplan en het bestemmingsplan te bevorderen. Het bestemmingsplan kan bepalingen inhouden, die moeten worden gezien als een beletsel voor de uitvoering van een streekplan dat een winplaatsbepaling inhoudt. Indien niet wordt zorg gedragen voor een doeltreffende coördinatieregeling, kan het lange tijd duren nadat in het streekplan een winplaats onherroepelijk is bepaald, alvorens in het bestemmingsplan opgenomen planologische belemmeringen ten aanzien van het gebruik van die winplaats definitief zijn

opgeheven. Het is derhalve wenselijk coördinatie, zowel inhoudelijk als procedureel, voor te schrijven ten aanzien van zodanig streekplan en het bestemmingsplan.

2.3.2. Afstemming op provinciaal niveau

Uit het vorenstaande volgt dat de coördinatie tussen vaststelling van het streekplan (winplaats-bepaling) en de uitoefening van de vergunningbevoegdheid ingevolge de Ontgrondingenwet enerzijds en de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid anderzijds moet worden bevorderd. Dit geschiedt primair doordat op provinciaal beleidsniveau de afstemming tussen het ontgrondingenbeleid en het ruimtelijk beleid wordt verbeterd. Dit kan geschieden door het, meer dan tot nu toe het geval is, aandacht schenken aan het opnemen van reserveringen van winplaatsen en winzones in provinciale streekplannen. Een middel daartoe kan zijn het vaststellen van sectorale ontgrondingenplannen, die tevens fungeren als (wijziging van) streekplannen. Afgezien van behoefteramingen, een overzicht van geologische voorkomens die ook economisch winbaar zijn en boven- en ondergrondse (milieu)effecten van ontgronden, wordt hierin ook vaak aandacht besteed aan de ruimtelijke facetten van de provinciale ontgrondingen. Met name de richtinggevende uitspraken in het structuurschema dienen er voor de betrokken provincies toe te leiden voor de desbetreffende, in het structuurschema aangegeven oppervlaktedelfstoffen in het streekplan een planologische reservering op te nemen. Die reservering zal bestaan uit het vaststellen van winplaatsen en winzones.

Overeenkomstig het vorenstaande opgestelde streekplannen zullen derhalve, meer dan nu het geval is, richting geven aan gemeentebesturen ten aanzien van de vraag of, waar en op welke wijze bestemmingsplannen toekomstige ontgrondingen moeten toelaten. Zij geven tegelijkertijd een beter toetsingskader aan het provinciaal bestuur voor de beoordeling van (wijzigingen van) bestemmingsplannen.

2.3.3. Beroep tegen vaststelling winplaats

In de gevallen waarin de provincie zelf direct de vaststelling van winplaatsen bewerkstelligt – dit zal veelal de situatie zijn – dient de gemeente een zodanig besluit in acht te nemen. Een zodanige vaststelling van een winplaats in een streekplan heeft de nauwkeurigheid van een bestemmingsplan waar het betreft het toestaan van de plaats waar ontgrond wordt.

In de hier bedoelde gevallen zijn derhalve rechtsgevolgen verbonden aan in het streekplan volledig afgewogen beslissingen inzake winplaatsen. Derhalve is het uit een oogpunt van rechtsbescherming nodig dat tegen zodanige beslissingen beroep mogelijk is. In het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1991/92, 22 495), zoals dit bij de memorie van antwoord is gewijzigd bij nota van wijziging (nr. 7), wordt het mogelijk gemaakt beroep in te stellen tegen onderdelen van een streekplan, voor zover die zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Onmiskenbaar gaat het in de hier bedoelde gevallen van bepaling van winplaatsen om besluiten in de zin van laatstgenoemd wetsartikel. Beroep tegen zodanige besluiten kan – ingevolge het laatstgenoemde wetsvoorstel – in eerste en enige instantie worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.3.4. Coördinatie vaststelling winplaats en bestemmingsplan

Het is wenselijk een coördinatieregeling op te nemen ten aanzien van (de voorbereiding van) de beslissing inzake vaststelling van een winplaats

in een streekplan en het bestemmingsplan. Bij de voorbereiding van het streekplan op dit punt moet worden nagegaan of uit hoofde van het gemeentelijk bestemmingsplan belemmeringen bestaan tegen de voorgenomen vaststelling van de winplaats. Dit betekent dat het van belang is dat in een vroeg stadium van de voorbereiding de desbetreffende gemeenten moeten worden betrokken bij de planontwikkeling. Alvorens over te gaan tot vaststelling van de winplaats, dient met het oog hierop door gedeputeerde staten aan de betrokken gemeenteraad te worden gevraagd of de beoogde winplaats in overeenstemming is met *het geldende en het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.* Ten aanzien van het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan wordt gedoeld op een reeds ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake. Indien het (geldende en eventueel het in voorbereiding zijnde) bestemmingsplan geen beletselen bevat, wordt dit meegedeeld door de gemeenteraad. Zijn er wèl beletselen, dan kan de gemeenteraad meedelen dat het gemeentebestuur bereid is aan (aanleg en gebruik van) de beoogde winplaats planologische medewerking te verlenen. Uiteraard mag worden verwacht dat bij bedoelde mededeling wordt aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn naar het oordeel van de gemeenteraad deze beletselen zullen worden weggenomen. Deelt de gemeente mee dat zij niet wenst mee te werken, dan is voorzien in een wettelijke opdracht aan gedeputeerde staten om, gelijktijdig met de vaststelling van de winplaats, een maatregel te treffen teneinde de planologische belemmeringen in het bestemmingsplan weg te nemen. Die maatregel houdt in dat gedeputeerde staten met toepassing van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening de opdracht geven aan het gemeentebestuur het bestemmingsplan vast te stellen of te herzien, teneinde te bewerkstelligen dat die voorschriften van het bestemmingsplan die strijdig zijn met de beslissing tot vaststelling van de winplaats in het streekplan, komen te vervallen. Tegen bedoelde aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening staat beroep open te zamen met het beroep tegen de beslissing tot vaststelling van de winplaats. Er is derhalve sprake van geconcentreerde rechtsbescherming en wel bij één instantie, namelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals deze is voorzien in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie. Indien de beslissing in beroep is genomen, staat daarmee in de provinciale èn in de gemeentelijke ruimtelijke lijn vast dat de winplaats kan worden gerealiseerd.

2.3.5. Coördinatie in de ruimtelijke lijn

De zojuist beschreven regeling wijkt enigszins af van hetgeen ten aanzien van dat onderwerp in het rapport wettelijke instrumentatie ontgrondingenbeleid is voorgesteld. In het rapport is gesteld dat in de gevallen waarin in het streekplan reeds onherroepelijk een bepaalde winplaats is aangewezen, bij de beslissing op de aanvraag om (ontgrondings)vergunning het provinciebestuur wettelijk verplicht zou moeten worden tot het geven van een aanwijzing ingevolge artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, indien het gemeentebestuur planologisch niet wenst mee te werken. Die aanwijzing strekt er dan toe dat het bestemmingsplan in overeenstemming wordt gebracht met het streekplan. Nadere overweging van deze opzet heeft geleid tot de conclusie dat het meer aangewezen is dat de hier bedoelde coördinatie in het ruimtelijke spoor zelf plaatsvindt, namelijk in het kader van de beslissing inzake vaststelling van de winplaats in het streekplan; deze coördinatie vindt plaats door gedeputeerde staten. De beslissing tot vaststelling van de winplaats in het streekplan is een volledig afgewogen beslissing in de ruimtelijke lijn en is qua mate van gedetailleerdheid hetzelfde als een vaststelling van een winplaats in het bestemmingsplan,

met de daaraan verbonden consequentie van beroepsrecht daartegen bij de administratieve rechter. Het past daarbij dat dan meteen de consequenties worden bezien en getrokken ten aanzien van het bestemmingsplan en dat tegelijkertijd beroep open staat tegen de beslissing van het streekplan èn de met toepassing van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door het provinciebestuur aan de gemeente gegeven opdracht om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met het streekplan op het onderhavige punt, dit laatste uiteraard alleen indien de gemeente zelf planologische medewerking weigert.

In de hier beschreven gevallen wordt, gezien het vorenstaande, eerst in de ruimtelijke lijn onherroepelijk bepaald waar de precieze winplaats zal zijn. Vervolgens dienen de andere toestemmingsprocedures (ingevolge Ontgrondingenwet e.d.) te worden gevolgd. In die latere procedures is de winplaatsbepaling een gegeven, dat niet meer ter discussie staat.

2.3.6. Positie gemeente

Voor wat betreft de positie van de gemeenten in de gevallen waarin de provincie zelf zorg draagt voor de vaststelling van een winplaats kunnen drie gevallen worden onderscheiden.

De eerste is dat de gemeente aan de provincie heeft meegedeeld tijdig planologische medewerking te zullen verlenen aan de realisering van de winplaats. Dit betekent dat de gemeente, nadat de winplaats is vastgesteld, overeenkomstig die mededeling de procedure in gang zal zetten èn afronden om het bestemmingsplan, voor zover zich dit niet verdraagt met de vastgestelde winplaats, aan te passen. Met het oog daarop kan tevens, met toepassing van artikel 19 van de Wet RO, door burgemeester en wethouders vrijstelling worden verleend van de betrokken bepalingen van het bestemmingsplan. Weliswaar kunnen tegen bedoelde vrijstelling of aanpassing van het bestemmingsplan bedenkingen naar voren worden gebracht of kan beroep worden ingesteld, maar blijkens artikel 21a van het wetsvoorstel zullen, indien deze bedenkingen of het beroep hun grond vinden in bedenkingen tegen de vaststelling van de – tijdelijke – bestemming ontgronding van de betrokken percelen, zij niet (kunnen) leiden tot een rechterlijke beslissing ten gunste van degene die beroep heeft ingesteld. In het kader van de procedure inzake bepaling van de winplaats had beroep kunnen worden ingesteld of is zulks inderdaad geschied. Over het beroep tegen aanpassing (vrijstelling) van het bestemmingsplan zal spoedig duidelijkheid kunnen ontstaan. Aangezien het beroep immers geen schorsende werking kent, zal door degene die beroep instelt spoedig ter zake een voorlopige voorziening moeten worden gevraagd. In het kader van die procedure zal, naar mag worden aangenomen, spoedig duidelijk kunnen worden dat het beroep wordt afgewezen.

De tweede casuspositie is dat de gemeente weliswaar heeft meegedeeld tijdig planologische medewerking te zullen verlenen, maar dat nadien blijkt dat de aanpassing van het bestemmingsplan niet of te traag geschiedt. Het wetsvoorstel (artikel 7f) bevat een bepaling die inhoudt dat het gemeentebestuur uiterlijk binnen een jaar na het onheroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van een winplaats in een streekplan planologische medewerking verleent. Wordt die termijn overschreden, dan kan er aanleiding zijn voor de provincie om alsnog een aanwijzing ingevolge artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te geven, om spoedig het bestemmingsplan aan te passen. Tegen bedoelde aanwijzing als zodanig zal geen beroep kunnen worden ingesteld (tenzij er een periode van meer dan vijf jaren ligt tussen het geven van de aanwijzing en het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van de winplaats). Verwezen wordt naar artikel 21d, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de materiële inhoud van bedoelde

aanwijzing (de winplaatsvaststelling) is immers reeds onherroepelijk beslist. Het zou te ver voeren als de quasi-medewerkende gemeente de mogelijkheid zou worden geboden tijd te rekken door het voeren van een beroepsprocedure ten aanzien van een onderwerp waaromtrent ten principale reeds onherroepelijk is beslist en ten aanzien waarvan de betrokken gemeente eerder heeft aangegeven planologische medewerking te zullen verlenen.

In de gevallen dat de gemeente niet meewerkt kan ook het zogenaamde Nimby-instrumentarium, zoals dit is vervat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Kamerstukken I, 1993/94, 23015, nr. 72), worden toegepast.

Het derde geval betreft de situatie waarin de gemeente tijdige planologische medewerking weigert. Alsdan bepaalt artikel 7e van het wetsvoorstel dat vanwege de provincie aan de gemeente een aanwijzing ingevolge artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening moet worden gegeven om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met het besluit van de provincie tot vaststelling van de winplaats. Deze aanwijzing dient gelijktijdig met de vaststelling van de winplaats te worden gegeven. Zoals blijkt uit artikel 21, tweede lid, maakt de *aanwijzing voor de gang van zaken bij het beroep tegen de beslissingen* deel uit van de materiële beslissing met betrekking tot de vaststelling van de winplaats.

Aangenomen mag worden dat, nadat door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het beroep tegen de vaststelling van de winplaats en de aanwijzing op grond van de Wet RO is beslist, de gemeente overeenkomstig die onherroepelijke rechterlijke uitspraak zal handelen en spoedig zal overgaan tot het wegnemen van de gemeentelijke planologische belemmeringen. Blijkens het zoëven genoemde artikel 21a staat, indien de betrokken winplaatsbepaling en de aanwijzing door de rechter in stand zijn gelaten, vervolgens materieel niet opnieuw beroep open tegen het ingevolge de aanwijzing op te stellen bestemmingsplan, althans voor zover het bestemmingsplan zijn grondslag vindt in de aanwijzing. Ook in het hierbedoelde geval kan het zogenaamde Nimby-instrumentarium, bedoeld in de voorgenomen wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, worden toegepast.

Het geheel overziende kan met het zojuist weergegeven instrumentarium worden bereikt dat in de gevallen waarin de winplaats in het streekplan wordt vastgesteld, vervolgens in vergelijking met de huidige situatie, relatief spoedig de bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van het gehele project in de ruimtelijke lijn kan zijn afgerond.

2.3.7. Procedure vaststelling winplaats

Zoals onder 2.3.3 en 2.3.4 reeds is aangegeven, gaat het bij de vaststelling van winplaatsen in het streekplan om volledig afgewogen beslissingen. Dit betekent – daarop is reeds gewezen dat er beroepsrecht tegen zodanige beslissing behoort te bestaan. Het betekent voorts dat de procedure van totstandkoming aan bepaalde eisen moet voldoen. Voor wat dit laatste betreft is er op gewezen dat het wetsvoorstel (artikel 7c) de verplichting bevat dat, alvorens zodanige winplaats wordt vastgesteld in een streekplan, gedeputeerde staten verplicht zijn de raad van de betrokken gemeenten in te schakelen, teneinde te vernemen of de beoogde winplaats in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit. Gedeputeerde staten zijn voorts, ingevolge artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verplicht de provinciale planologische commissie te horen en overleg te plegen met alle bij het plan betrokken gemeentebesturen.

Voorts ligt het ontwerp voor een zodanig streekplan gedurende twee maanden ter provinciale griffie en ter secretarie van de betrokken gemeenten voor een ieder ter inzage. Van de nederlegging geven gedeputeerde staten tevoren kennis in de Staatscourant en in één of meer dag- of nieuwsbladen. De burgemeester van de betrokken gemeente maakt de nederlegging bovendien bekend op de gebruikelijke wijze. De kennisgevingen en bekendmakingen houden mededeling in van de bevoegdheid tot het naar voren brengen van bedenkingen. Gedurende de genoemde termijn van twee maanden kan een ieder schriftelijk bij provinciale staten bedenkingen naar voren brengen tegen het ontwerp. Indien tegen het ontwerp bedenkingen naar voren zijn gebracht, wordt het met redenen omkleed. Voor wat betreft uitwerkingsplannen is nog van belang artikel 4a, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit artikellid houdt in dat bij een streekplan wordt bepaald in hoeverre gedeputeerde staten volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken en binnen bij het plan aan te geven grenzen met handhaving van de daarin neergelegde van wezenlijk belang zijnde beslissingen van het plan mogen afwijken. Het artikellid is ervoor bedoeld in de gevallen waarin van het artikellid gebruik wordt gemaakt (uitwerkingsplicht) de afwijkingsbevoegdheid van gede puteerde staten te normeren. De afwijkingsbevoegdheid mag niet elk onderdeel van het streekplan betreffen. Zij mag niet betrekking hebben op de van wezenlijk belang zijnde beslissingen van het plan. Toegespitst op de onderhavige omstandigheden betekent deze bepaling naar mijn oordeel dat de bepaling van een winplaats, gezien haar betekenis, moet worden gezien als een van wezenlijk belang zijnde beslissing. Een zodanige beslissing ten principale behoort derhalve door provinciale staten te worden genomen en afwijking van zodanige beslissing door gedeputeerde staten is derhalve – het primaat ligt bij provinciale staten – niet toegestaan. Zou dit laatste wèl het geval zijn, dan zou een zodanige beslissing tot stand komen zonder de procedurele waarborgen als hierboven geschetst. Dit moet ongewenst worden geacht. Het vorenstaande vindt aansluiting bij de bestaande praktijk waarin ontgrondingenplannen, waarin tevens de ruimtelijke consequenties van het ontgrondingenbeleid zijn getrokken, de procedure van wijziging van het streekplan doorlopen. In artikel 7g is wettelijk vastgelegd dat een winplaatsvaststelling in een streekplan een van wezenlijk belang zijnde beslissing is in de zin van artikel 4a, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

2.3.8. Coördinatie vergunningverlening ingevolge Ontgrondingenwet en bestemmingsplan

Ter ondervanging van de in 2.3.1 geschetste bezwaren in verband met het gebrek aan afstemming tussen de vergunningprocedure en de aanpassing van het bestemmingsplan dient, voor de andere gevallen dan de in 2.3.4. besproken gevallen van vaststelling van winplaatsen door de provincie in het streekplan, een coördinatieregeling in de Ontgrondingenwet te worden opgenomen, die verzekert dat de procedure voor de vergunningverlening en voor het bestemmingsplan inhoudelijk en qua tijdsorde op elkaar worden afgestemd. De hier bedoelde coördinatieregeling bevat de volgende punten:

a. Er vindt verplichte consultatie door de vergunningverlenende instantie plaats van het betrokken gemeentebestuur over de vraag of de aangevraagde ontgrondingsvergunning past in het geldende en het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan, alsmede, zo dit niet het geval is, of het gemeentebestuur bereid is aan de ontgronding planologische medewerking te verlenen (artikel 10, derde lid, van het wetsvoorstel).

b. Indien de Minister van Verkeer en Waterstaat het vergunningverlenend orgaan is, vindt er verplichte consultatie plaats van het betrokken provinciaal bestuur over de vraag of de aangevraagde

ontgrondingsvergunning past in het geldende en het in voorbereiding zijnde streekplan, alsmede, zo dit niet het geval is, of het provinciaal bestuur bereid is aan de ontgronding planologische medewerking te verlenen (artikel 10, vierde lid, van het wetsvoorstel). Overweging voor deze consultatieplicht van het provinciaal bestuur is dat, indien het streekplan een belemmering zou bevatten voor het bepalen van een bepaalde locatie als winplaats, het gemeentebestuur daarin grond zou kunnen vinden om die reden planologische medewerking te weigeren.

c. Teneinde coördinatie van besluitvorming in de ruimtelijke en de ontgrondingenlijn te bewerkstelligen wordt als weigeringsgrond voor de aanvrage om ontgrondingsvergunning voorgesteld de omstandigheid dat de beoogde ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan (of een in voorbereiding zijnd plan), tenzij hetzij het betrokken gemeentebestuur heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen hetzij het provinciebestuur of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toepassing heeft gegeven aan artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met name door een aanwijzing ingevolge dat artikel omtrent de inhoud van het bestemmingsplan aan het gemeentebestuur te geven (artikel 10, achtste lid, van het wetsvoorstel). De hier weergegeven regeling betekent dat er in hetzelfde tijdsbestek een beslissing wordt genomen in de ruimtelijke lijn en in de ontgrondingenlijn. De ontgrondingsvergunning wordt slechts afgegeven als ook in de ruimtelijke lijn de ontgronding geoorloofd wordt geacht. Dit laatste omdat hetzij het bestemmingsplan de ontgronding reeds toelaat, hetzij het gemeentebestuur planologische medewerking verleent of daartoe door middel van een aanwijzing wordt gedwongen. Een en ander biedt voor het bedrijfsleven de gewenste duidelijkheid: men weet op het moment van verlening van de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet ook waar men aan toe is voor wat betreft de beslissingen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voor het provinciebestuur brengt de voorgestelde regeling met zich dat het tijdig in actie moet komen in de beide lijnen. Men zal tijdig behoeften moeten inventariseren en de gevolgen ervan moeten verdisconteren in het streekplan en de bestemmingsplannen juist met het oog hierop goed moeten toetsen.

d. Betreft het een aanvrage om vergunning, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegde gezag is, dan strekt de coördinatie van de besluitvorming zich ook uit tot de vraag of het streekplan of een in voorbereiding zijnd streekplan zich verdraagt met het verlenen van de ontgrondingsvergunning. Dit ligt in de lijn van hetgeen hierboven onder b is geschetst. Indien strijd aanwezig is met het zojuist bedoelde provinciale ruimtelijke plan, mag de ontgrondingsvergunning door de minister niet worden verleend tenzij het provinciebestuur heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen dan wel de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toepassing heeft gegeven aan artikel 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met name door een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het streekplan (artikel 10, negende lid, van het wetsvoorstel).

e. Indien het gemeentebestuur zich bereid heeft verklaard planologische medewerking te verlenen ten aanzien van een winplaats ter zake waarvan een vergunning is aangevraagd op grond van de Ontgrondingenwet, dient bedoelde medewerking haar beslag te krijgen door het wegnemen van planologische beletselen in het bestemmingsplan. Dit kan geschieden hetzij door het aanpassen van het bestemmingsplan, hetzij door het verlenen van vrijstelling van de betrokken bepalingen van het bestemmingsplan. In het wetsvoorstel (artikel 10, tiende lid) is bepaald dat uiterlijk binnen een jaar na het onherroepelijk worden van de betrokken Ontgrondingenwetvergunning de planologische medewerking van het gemeentebestuur moet zijn verwezenlijkt. Dezelfde termijn geldt indien provinciale staten planologische medewerking in hun sfeer moeten verlenen en de minister het vergunningverlenend orgaan is op grond van

de Ongrondingenwet (artikel 10, elfde lid).

2.3.9. Coördinatie bij winzones

Zoals hierboven in 2.3.4 al is beschreven, is voor de gevallen dat een winplaats wordt vastgesteld in het streekplan, de verplichting tot het geven door gedeputeerde staten van een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met bepalingen van het bestemmingsplan die zich niet verdragen met het streekplan, indien het gemeentebestuur planologisch niet wil medewerken, in het leven geroepen. De vraag is nu of een dergelijke regeling ook in het leven moet worden geroepen in de gevallen waarin het streekplan niet een winplaats, maar een winzone aangeeft. Een streekplan, voor zover dit inhoudt de bepaling van een winplaats, geeft concreet aan – als ware het een bestemmingsplan – welke percelen bestemd zijn voor de winning van stoffen door ontgronding. Bepaling van een winplaats is ook een ruimtelijk volledig afgewogen beslissing. Dit ligt anders bij een winzone. Deze geeft niet concreet aan welke percelen precies bestemd zijn voor ontgronding; er wordt slechts een zone aangegeven, waarbinnen een of meer winplaatsen zullen (kunnen) worden bepaald of waarbij, indien geen vaststelling van een winplaats plaatsvindt, gewonnen gaat worden op basis van een vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet.

Gezien het verschil in karakter tussen winplaats en winzone, zoals dit zojuist is weergegeven, is er be zwaar tegen om de gevallen van winzone i.c. op dezelfde wijze te behandelen als de winplaatsgevallen. Bij de winplaatsgevallen is afgewogen en staat dus vast dat er in de ruimtelijke-ordeningslijn geen bezwaar is tegen ontgronding op die plaats. Nadat de winplaatsaanduiding in het streekplan onherroepelijk is komen vast te staan, is zij, zoals gezegd, een gegeven in de verdere procedures op grond van de Ontgrondingenwet en andere wetten.

Dit ligt anders bij winzonebepalingen in het streekplan. Deze hebben als planologische reservering een minder hard karakter: op een bepaald gebied rust een reserve in die zin dat binnen dat gebied een winplaats specifiek kan worden vastgesteld (dan wel dat op basis van een ontgrondingsvergunning binnen de zone wordt gewonnen). Omdat niet zeker is waar binnen de zone ontgrond zal worden, ligt het ook niet in de rede tegen winzone-aanduidingen in het streekplan een beroepsmogelijkheid te creëren. Nu tengevolge van een winzone-aanduiding niet de precieze plaats van ontgronden vaststaat, is het ook niet logisch om ook bij winzonegevallen het provinciaal bestuur te verplichten tot het geven van een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening ten aanzien van bepalingen in het bestemmingsplan die strijdig zijn met de aanwijzing van een winzone in het streekplan, indien het gemeentebestuur niet wil meewerken aan aanpassing van het bestemmingsplan.

Ook al is het dus niet wenselijk om bij winzonegevallen dezelfde regeling toe te passen als bij winplaatsgevallen, het voorgestelde stelsel waarborgt dat ook in die gevallen coördinatie tussen sector en facet (RO) plaatsvindt. Indien het provinciaal bestuur het wenselijk acht dat op een bepaalde plaats (binnen de winzone) wordt gewonnen en het streekplan geen winplaats aangeeft en het bestemmingsplan winning op die plaats niet toelaat, kan dit plaatsvinden door tegelijk met de ontgrondingsvergunning een aanwijzing op grond van de Wet RO aan het gemeentebestuur te geven om het bestemmingsplan aan te passen. Ook kan het provinciaal bestuur door middel van het goedkeuringsbeleid ten aanzien van bestemmingsplannen rekening houden met winzones.

2.3.10. Coördinatie tussen sector- en facetlijn

In commentaar op de voorgestelde coördinatieregeling tussen de beslissing omtrent ontgrondingsvergunning en bestemmingsplan (2.3.8)

is naar voren gebracht dat onder de huidige wetgeving (ontgrondings)vergunningverlening ook mogelijk is zonder dat het bestemmingsplan ontgronden toelaat. De nu voorgestelde coördinatieregeling zou dit niet meer toelaten en dat zou een achteruitgang betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Dit laatste is niet het geval. In de huidige situatie is het weliswaar mogelijk een ontgrondingsvergunning af te geven, los van de vraag of het bestemmingsplan wel toelaat of van de vergunning gebruik wordt gemaakt. In die situatie kan echter niet van de afgegeven ontgrondingsvergunning gebruik worden gemaakt omdat het geldende bestemmingsplan het gebruik van de vergunning niet toestaat. Waar het nu om gaat is dat de nieuwe opzet erop is gericht een eind te maken aan deze situatie. Indien het wenselijk wordt geacht dat er wordt ontgrond op een bepaalde plaats, dan dient te worden voorzien in een besluitvorming die ertoe leidt dat er in dezelfde periode in de sectorlijn èn in de facetlijn een beslissing van dezelfde strekking wordt genomen. Daarmee wordt de gewraakte situatie voorkomen dat in de sectorlijn reeds onherroepelijk vast staat dat op een bepaalde plaats mag worden ontgrond, terwijl dit in de ruimtelijke-ordeningslijn nog lang geen uitgemaakte zaak is.

2.3.11. Aanwijzingsplicht minister?

Tenslotte wordt nog ingegaan op de vraag of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wettelijk verplicht moet worden het provinciaal bestuur een aanwijzing te geven indien in het streekplan niet geheel doorwerking wordt gegeven aan de richtinggevende uitspraken in het structuurschema. Het karakter van de richtinggevende uitspraken is niet dat het om zeer concrete beslissingen gaat, waarbij alle voors en tegens zijn bezien. Doordat nog niet alle aspecten precies zijn ingevuld – zij strekken er immers juist toe de provincies de richting te wijzen en niet zozeer aan te geven op welke wijze de route moet worden gelopen – is het bezwaarlijk aan richtinggevende uitspraken bij voorbaat het rechtsgevolg te verbinden dat de betrokken minister verplicht zou zijn tot het geven van aanwijzingen bij het niet exact gehoor geven aan die uitspraken. In de meeste gevallen waarin richtinggevende uitspraken worden gedaan, is de mate van concreetheid van de uitspraak niet meer dan dat «ergens in de zoekruimte» voor bepaalde hoeveelheden één of meer locaties moeten worden gereserveerd. In die gevallen gaat het te ver dat de wet bij wijze van automatische piloot bepaalt dat de minister een aanwijzing geeft aan de provincie. De richtinggevende uitspraak moet eerst op bestuurlijk niveau nader worden uitgewerkt. Bij die doorwerking moet met alle relevante aspecten rekening kunnen worden gehouden. De conclusie is dat het niet voor de hand ligt en ook niet goed te realiseren is om wettelijk voor te schrijven dat er steeds een aanwijzing aan de provincie moet worden gegeven als een provincie enigszins afwijkt van een richtinggevende uitspraak. Daarmee is bepaald niet gezegd dat het structuurschema niet serieus dient te worden genomen. Er is alleen gezegd dat de uitspraken die in het structuurschema worden gedaan, veelal, gelet op hun karakter, zo zijn dat het niet goed mogelijk is daaraan automatisch een verplichting tot het inzetten van het zo zware middel van de aanwijzing te verbinden. Indien er signalen komen – bijvoorbeeld uit het overlegorgaan oppervlaktedelfstoffen (§ 2.1.5) of uit het beleidscoördinatie-overleg (2.2) – die er op duiden dat er iets schort aan de doorwerking van het structuurschema in één of meer provincies, dient er bestuurlijk overleg te worden gevoerd, teneinde te bezien wat de meest geëigende aanpak is. Mocht daarbij blijken dat een bepaalde provincie niet of niet tijdig bereid is voldoende doorwerking te geven aan het structuurschema (richtinggevende uitspraken), dan ligt het in de rede dat een aanwijzing ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Wet RO wordt gegeven.

2.4. Coördinatie vergunningverleningsprocedures met betrekking tot ontgrondingen

2.4.1. Inleiding

In de inleiding (§ 1.1) is opgemerkt dat ten behoeve van het mogen ontgronden diverse besluitvormingsprocedures doorlopen moeten worden. Met de ontgronding kan immers pas worden begonnen nadat de diverse toestemmingsprocedures zijn doorlopen en toestemming definitief is verleend.

Mede in de commentaren op het rapport wettelijke instrumentatie met name het commentaar van de provincies en van het ontgrondend bedrijfsleven – en ook in de UCV van 17 februari 1992 is naar voren gebracht dat er behoefte bestaat aan stroomlijning en vereenvoudiging ten aanzien van de hier bedoelde procedures. Gewezen is op de lange duur van de procedures (ook van de beroepsprocedures) en op de omstandigheid dat de toepassing van de procedures veelal niet parallel geschakeld plaatsvindt. Toegezegd is dat stroomlijning en bekorting van procedures en het voorkomen van doublures in bezwaar- en beroepsprocedures, bij de voorbereiding van het wetsvoorstel veel aandacht zullen krijgen.

2.4.2. Rapport inzake knelpunten

In verband hiermee heb ik in oktober 1991 aan een extern bureau opdracht gegeven een analyse van knelpunten te maken ten aanzien van de procedures inzake vergunningen, inclusief beroepsprocedures, op grond van:

- de Ontgrondingenwet;
- de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet;
- de van toepassing zijnde milieuwetgeving (Hinderwet, soms Afvalstoffenwet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet milieubeheer);
- de overige relevante wetgeving (o.m. Rivierenwet, Boswet).

Het rapport is op 18 maart 1992 uitgebracht. In een workshop is met de meest betrokkenen op 9 april 1992 over het rapport beraadslaagd. Bij brief van 8 mei 1992 is het rapport aan de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer aangeboden.

2.4.3. Drie procedurele fasen

Het rapport is gericht op de meest voorkomende procedures die doorlopen moeten worden om de oppervlaktedelfstoffen grind, zand, klei en mergel te kunnen winnen en op de knelpunten die zich daarbij veelal voordoen. Het gaat derhalve om de grote ontgrondingen, dat wil zeggen ontgrondingen ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening.

In ons land worden jaarlijks ca 500 ontgrondingsvergunningen verleend; ca 15% hiervan betreft grote ontgrondingen (groter dan 500 000 m^3). De overige 85% betreft kleinere ontgrondingen, deels ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenwinning en deels ten behoeve van bodemverlaging (zoals ontgrondingen ten behoeve van landbouwkundige verbetering, waarbij tevens ophoogzand vrijkomt, ontgrondingen ten behoeve van aanleg vijvers, het afgraven van vervallen gedeelten van waterkeringen, het storten van afval). De oppervlaktedelfstoffenvoorziening geschiedt voor het grootste gedeelte uit de 15% grote ontgrondingen, hoewel voor met name klei en ophoogzand toch ook vrij grote hoeveelheden beschikbaar komen uit de categorie kleinere ontgrondingen.

Het onderzoeksrapport betreft de fase waarin met het oog op de ontgronding aanvragen voor diverse vergunningen worden ingediend tot

het tijdstip waarop onherroepelijk ten aanzien van zodanige beschikkingen is beslist.

Het rapport bestaat uit een beschrijvend deel, een empirisch deel en een analytisch deel. In het beschrijvende deel wordt weergegeven welke de relevante procedures zijn en hoe deze overeenkomstig de desbetreffende wetgeving verlopen. In het empirische deel zijn de bevindingen weergegeven van een aantal case-studies. De cases geven een beeld van de praktijksituatie. In het analytische gedeelte wordt een drietal fasen bij de hier bedoelde procedures onderscheiden, namelijk:

1° de voorbereidingsfase. Deze fase betreft de voorbereiding van de aanvraag en eindigt bij de indiening van de aanvraag.

2° de vergunningfase, dat wil zeggen de fase waarin het bevoegd gezag, na de voorbereidingsprocedure te hebben doorlopen, een besluit neemt op de aanvraag.

3° de beroepsfase.

In de voorbereidingsfase is van belang dat er ten aanzien van de hier bedoelde ontgrondingen ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening (overigens ook nu veelal) sprake is van overheidsplanning. Met name indien deze planning erop gericht is winplaatsen en winzones aan te wijzen in het kader van de streekplannen dient degene die voornemens is oppervlaktedelfstoffen te winnen, zijn activiteiten af te stemmen op zodanige planning. Dit betekent mede dat hij met het indienen van de aanvragen veelal zal moeten wachten totdat de hier bedoelde planning haar beslag zal hebben gekregen. Een tweede aspect van de voorbereidingsfase is dat deze in de hier bedoelde gevallen vaak geruime tijd in beslag neemt.

Ten aanzien van de vergunningfase is als knelpunt gesignaleerd dat in die fase vaak de wettelijk gestelde termijnen voor de vergunningverlening worden overschreden en dat er een gebrek is aan coördinatie en afstemming tussen de diverse procedures.

Ten aanzien van de beroepsfase zijn als knelpunt gesignaleerd de vele en langdurige beroepsprocedures.

Alvorens nader op de knelpunten in te gaan, worden in het rapport enkele algemene opmerkingen gemaakt.

Het hier bedoelde ontgronden is – aldus het rapport – een activiteit die zeker voor wat betreft de grind- en zandwinning aangemerkt kan worden als een relatief grootschalige ruimtelijke ingreep. Het belang van de winning overstijgt vaak het lokale en regionale niveau, aangezien de winning is gericht op de landelijke voorziening. Anderzijds worden de bezwaren, verbonden aan de winning, juist het sterkst gevoeld op het lokale en regionale niveau. Een tweede opmerking betreft de wetgeving die geldt voor de hier bedoelde procedures. Het rapport merkt op dat de van toepassing zijnde wetgeving nogal in beweging is.

2.4.4. Knelpunten

Voor wat betreft de kwestie van de overschrijding van de termijnen wordt geconstateerd dat in alle procedures die in het kader van de beslissing op een ontgrondingsaanvraag doorlopen moeten worden, termijnen worden overschreden. De wettelijke sanctie die is gesteld op overschrijding van de termijnen, de zogenaamde fictieve weigering, die aanknopingspunt kan zijn voor de aanvrager om tegen het niet tijdig beslissen door het vergunningverlenend gezag in beroep te gaan, biedt het ontgrondend bedrijfsleven geen soelaas. Het alsdan in beroep gaan verstoort de relatie met de vergunningverlenende instantie en leidt niet tot het gewenste doel: een spoedige positieve eindbeslissing. Op dit punt

wordt hieronder (2.4.14) nog teruggekomen bij de bespreking van knelpunten bij de beroepsprocedures.

Een tweede punt betreft de indruk die bij de onderzoekers heeft postgevat dat niet zelden vooral gemeenten alle hun ten dienste staande middelen benutten om het nemen van een besluit voor zich uit te schuiven. Daarbij wordt onder meer gedacht aan het tijdens een procedure telkens weer stellen van nieuwe, vaak steeds gecompliceerder technische vragen, die met het oog op beantwoording vaak langdurig en kostbaar onderzoek vergen.

Ten aanzien van het gesignaleerde gebrek aan coördinatie en afstemming van procedures zijn de navolgende punten van belang.

De termijn waarbinnen de behandeling van een aanvraag tot vergunningverlening wordt afgerond c.q. kan worden afgerond, varieert sterk. De meeste kleine vergunningen (het grootste deel van de aangevraagde vergunningen betreft kleine vergunningen) worden binnen een jaar afgehandeld. Voor een twintigtal vergunningen, waarvoor in de afgelopen jaren Kroonberoep aan de orde was, is nagegaan hoeveel tijd verstreek tussen het moment van vergunningaanvraag en het moment waarop, in beroep, definitief over de aanvraag werd beslist. Dit bleek gemiddeld 9 jaar en 6 maanden te zijn voor de grote, voor de voorziening van oppervlaktedelfstoffen van belang zijnde vergunningen (ca. de helft van de 20) en 4 jaar en 3 maanden voor de overige.

In het algemeen ontstaan, als gevolg van de lange duur van de voorbereiding en verlening van vergunningen, inclusief de beroepsprocedures, bij bedrijven problemen bij de planning van hun werkzaamheden en de daarbij in te zetten winwerktuigen. Het is voor het betrokken bedrijf niet steeds mogelijk om reeds bij de indiening van de aanvraag voor een ontgrondingsvergunning aan te geven welke winwerktuigen te zijner tijd zullen worden ingezet. Dit betekent dat veelal niet tegelijk met de indiening van de aanvraag om vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet een aanvraag om vergunning ingevolge de Hinderwet wordt ingediend. Dit leidt in de praktijk tot de indiening van een Hinderwetvergunningaanvraag op het moment dat de vergunningfase ingevolge de Ontgrondingenwet is afgerond en enkel nog onzekerheid bestaat omtrent de afloop van het beroep, ingesteld tegen de beslissing omtrent de Ontgrondingenwetvergunning.

Een tweede punt is dat de in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wet milieubeheer) opgenomen regeling inzake coördinatie bij de behandeling van aanvragen om de daar bedoelde beschikkingen in de ontgrondingenpraktijk zelden wordt gebruikt. Vanuit het oogpunt van de aanvrage inzake de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet is de coördinatie niet afdwingbaar. Er is te weinig coördinatie tussen de diverse betrokken ambtelijke afdelingen binnen de provincies en de gemeenten inzake de afstemming bij vergunningaanvragen voor één project. De voorbereiding en vaststelling van provinciale streekplannen en ontgrondingenplannen geven de betrokken gemeenten veelal nog geen aanleiding om over te gaan tot wijziging van het geldende bestemmingsplan. Dikwijls wordt daarmee gewacht totdat de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet onherroepelijk is geworden.

De veelheid van procedures, alsmede de verscheidenheid van procedureregels zijn – aldus het rapport – niet alleen voor de vergunningaanvrager maar ook voor de betrokken ambtenaren een probleem. Hetzelfde geldt voor de betrokken derden.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over de knelpunten met betrekking tot de vele en langdurige beroepsprocedures.

Zoals hierboven aangegeven, heeft de aanvrager van een vergunning

geen goede mogelijkheid om door middel van het instellen van beroep tegen fictieve weigering van de vergunning bij overschrijding van de wettelijk gestelde beslistermijnen, te bereiken dat alsnog snel op de aanvraag wordt beslist. Van beroep tegen fictieve weigering gaat een negatieve invloed uit op het besluitvormingsproces bij het betrokken bevoegd gezag. In de situatie waarin het bevoegd gezag nog geen beslissing heeft genomen, is er doorgaans sprake van een nog onvolledig dossier in een veelal complexe situatie. Onder die omstandigheden is het irreëel om te verwachten dat de administratieve rechter bij een beroep tegen een fictieve weigering de gevraagde vergunning zal verlenen. Een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in het kader van het beroep tegen de fictieve weigering stuit doorgaans af op de constatering dat de zaak nog te ondoorzichtig en complex is.

Een tweede punt in dit verband is dat beroepsprocedures – waarvan vrijwel steeds in dit soort zaken sprake is – veel tijd in beslag nemen. De oorzaken hiervoor zijn de omstandigheid dat de ambtsberichten van het bevoegd gezag en het advies van de Raad voor de Waterstaat vaak lang op zich laten wachten, alsmede dat, na ontvangst van alle ambtsberichten, het tengevolge van overbelasting van de Raad van State vaak nog geruime tijd duurt voordat de mondelinge behandeling plaatsvindt.

Tenslotte wordt in het rapport ingegaan op de gevolgen die toekomstige wetgeving zal gaan hebben op de hier bedoelde problematiek. Met toekomstige wetgeving wordt gedoeld op de Algemene wet bestuursrecht (eerste en tweede tranche), de Wet milieubeheer (hoofdstuk vergunningen en algemene regels) en de voorstellen voor wettelijke instrumentatie van het ontgrondingenbeleid, zoals deze in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen. Op dit punt wordt hieronder teruggekomen.

2.4.5. Workshop

Onder 2.4.2 is reeds opgemerkt dat over het rapport in april 1992 een «workshop» is gehouden. Voor die workshop waren door het Ministerie van Verkeer en Water staat vertegenwoordigers van de meest betrokken partijen uitgenodigd (bedrijfsleven, milieugroeperingen, advocatuur, Raad van State, andere adviesorganen, gemeenten, provinciale ambtenaren, rijksambtenaren).

In de workshop werden de bevindingen van het rapport ten aanzien van de knelpunten in grote lijnen onderschreven. Men was van oordeel dat er door middel van coördinatie en stroomlijning van procedures gestreefd zou moeten worden naar aanzienlijke versnelling van besluitvormingsprocedures (inclusief beroep) inzake oppervlaktedelfstoffenvoorziening door middel van ontgrondingen.

2.4.6. Adviesaanvrage WRR

De problematiek van de «stroperigheid» van de besluitvormingsprocedures op het onderhavige terrein kan niet los worden gezien van meer algemene discussies over dit onderwerp. In het kader van de dereguleringsoperatie is het thema uitvoerig aan de orde geweest. Voor wat betreft de milieuwetgeving is er aanleiding geweest te bezien of en in hoeverre integratie en coördinatie van milieuvergunningstelsels kunnen worden verwezenlijkt. Dit heeft geleid tot de wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (o.m. hoofdstuk vergunningen en algemene regels voor inrichtingen) (Stb. 1992, 414). Op deze wet wordt in § 2.4.8 nog teruggekomen. Op het terrein van de wetgeving betreffende ruimtelijke ordening is het voorstel voor een zogenaamde Nimby-wet ontworpen (Kamerstukken I, 1993/94, 23015, nr. 72). Op het terrein van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is de Tracéwet van belang (Stb. 1993, 582).

In meer algemene zin is in dit verband van belang de adviesaanvrage die bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid sedert vorig jaar in behandeling is. Die adviesaanvrage heeft betrekking op een onderzoek naar de mogelijkheden tot verkorting van besluitvormingsprocedures. In de adviesaanvrage is gezegd dat er ten aanzien van vele facetten in de afgelopen decennia een groot aantal wettelijke regelingen in het leven is geroepen, waarbij de aanleg van infrastructurele werken, of andere economische activiteiten onderworpen zijn aan vergunningvereisten of anderszins afhankelijk zijn gesteld van het doorlopen van bestuurlijke procedures. Voor deze vergunningen en procedures zijn veelal verschillende autoriteiten op verschillende bestuurlijke niveaus verantwoordelijk, teneinde recht te doen aan de verschillende betrokken aspecten, belangen en het beleid op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau. Gewezen wordt op de cumulatie van procedures, waardoor de termijnen snel kunnen oplopen, indien de procedures volgtijdelijk doorlopen worden en betrokkenen op elkaars besluiten gaan wachten. Dit klemt te meer indien identieke belangen op verschillende niveaus in verschillende procedures behandeld moeten worden in het kader van inspraak, bezwaar of beroep. Met name in gevallen van grotere projecten heeft dit geleid tot een situatie waarin tussen het eerste principe-besluit en het moment waarop daadwerkelijk met de uitvoering van het werk kan worden begonnen, een aanzienlijke periode verloopt, die in sommige gevallen meer dan tien jaren kan duren.

Gewezen wordt op de negatieve effecten van dergelijke lange procedures. Zij leiden tot hoge bestuurlijke, maatschappelijke en economische lasten. Te lange procedures en te lange onzekerheid ondermijnen ook het vertrouwen in de overheid. Door de lange procedures boet het bestuur ook sterk aan slagvaardigheid in, terwijl het, vanwege de invloed van ontwikkelingen buiten Nederland, juist een grotere slagvaardigheid dient te ontwikkelen.

2.4.7. Consequenties nieuwe wetgeving

Het rapport inzake procedures met betrekking tot ontgrondingen ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening vormt als het ware een illustratie van de in de adviesaanvrage aan de Wetenschappelijke Raad in algemene termen beschreven problematiek. Met de analyse van de knelpunten kan dan ook in het algemeen worden ingestemd. Onderstaand zal worden nagegaan op welke punten een en ander aanleiding geeft tot wetswijziging, ter ondervanging van bepaalde knelpunten. Daaraan voorafgaand zal worden bezien wat in dit verband de consequenties zijn van in voorbereiding zijnde of recente andere wetgeving. Met dit laatste wordt gedoeld op de reeds genoemde wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (vergunningen en algemene regels) (Wet milieubeheer), alsmede de zogenaamde eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Daarna zal worden ingegaan op de wettelijke voorzieningen die het onderhavige wetsvoorstel ter bevordering van verkorting van procedures bevat.

2.4.8. Relatie tot Wet milieubeheer

Voor wat betreft de Wet milieubeheer zijn enkele aspecten van belang.

Allereerst de vraag of ten aanzien van de vergunningprocedure van de Ontgrondingenwet de regels inzake procedures voor vergunningen en ontheffingen van de Wet milieubeheer van toepassing zouden moeten worden verklaard. In het voorontwerp voor een herziene Ontgrondingenwet van 1988 was er voor gekozen om ten aanzien van de behandeling van een beslissing op vergunningaanvragen ingevolge de Ontgrondingenwet de desbetreffende bepalingen van de Wet algemene

bepalingen milieuhygiëne van toepassing te verklaren. In een reactie hierop is er door het IPO op gewezen dat men zich bij de keuze voor de WABM-procedure te veel heeft laten leiden door de categorie grootschalige ontgrondingen. Er is te weinig gedacht aan de vele, kleinschalige ontgrondingen. Het IPO heeft bepleit – vooral ten aanzien van eenvoudige ontgrondingen – de regeling procedureel niet te verzwaren. De voorgestelde WABM-vergunningprocedure zou te omslachtig en te tijdrovend zijn.

Voorop wordt gesteld dat bij de beslissing omtrent vergunningverlening ingevolge de Ontgrondingenwet belangen van derden in sterke mate betrokken kunnen zijn. Het gaat hier om economische belangen, belangen van eigenaren, milieubelangen e.d. De beslissing wordt genomen «na afweging van alle belangen, welke bij de betreffende ontgrondingen zijn betrokken» (artikel 10, vijfde lid, van de Ontgrondingenwet). In de tweede plaats is van belang dat, indien voor de betreffende ontgronding een milieuvergunning vereist is – en dat is nogal eens het geval –, ten aanzien van die vergunning toch reeds de Wm-procedure moet worden doorlopen. In verband met de wenselijk geachte coördinatie ten aanzien van de besluitvorming inzake de diverse vergunningaanvragen – op dit punt wordt hieronder (2.4.15) nog ingegaan – is het gewenst om de vergunningaanvragen ingevolge de Ontgrondingenwet, indien tevens een Wet milieubeheer-vergunningaanvrage in het geding is – in ieder geval dezelfde procedure te laten doorlopen. In de derde plaats is van belang dat bedoelde vergunningprocedure enigermate is vereenvoudigd ten gevolge van de zoëven genoemde wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Tenslotte is van belang dat de geldende Ontgrondingenwet de mogelijkheid biedt (artikel 10, vierde lid) aan de betrokken vergunningverleners ten aanzien van categorieën van ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij andere belangen niet of nauwelijks zijn betrokken, af te wijken van procedureregelingen inzake behandeling van en beslissing op vergunningaanvragen. Gelet op het vorenstaande is er derhalve geen bezwaar tegen om de bedoelde vergunningprocedure inzake milieuvergunningen ook ten aanzien van de onderhavige vergunningen in beginsel over de hele linie van toepassing te verklaren. Het vorenstaande ligt in de lijn van hetgeen is gesteld in de schriftelijke stukken met betrekking tot de wijziging van de Wabm (21 087, nr. 3, blz. 14, en nr. 6, blz. 77).

In het kader van de totstandbrenging van de Algemene wet bestuursrecht is een wijziging van die wet tot stand gekomen (Stb. 1993, 581), die er toe strekt die wet uit te breiden met een algemene regeling inzake de te volgen procedure bij de voorbereiding van besluiten waarbij de belangen van derden in belangrijke mate betrokken kunnen zijn. Dit betekent dat, naast de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, een zwaardere voorbereidingsprocedure in de Awb wordt opgenomen (afdeling 3.5). In verband hiermee worden in de Wet milieubeheer de bepalingen met betrekking tot de voorbereiding van besluiten geschrapt ten faveure van de regeling van afdeling 3.5 van de Awb. De in afdeling 3.5 opgenomen regeling is immers ontleend aan de Wm (Wabm) en stemt daarmee op hoofdlijnen overeen.

Voor wat betreft de vergunningprocedure ingevolge de Ontgrondingenwet leidt het vorenstaande ertoe dat de regeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing wordt verklaard en dat deze in ieder geval moet worden gevolgd indien met het oog op bedoelde ontgrondingen een milieuvergunning (of een andere vergunning waarop afdeling 3.5 van toepassing is) vereist is. Voor de overige ontgrondingen waarvoor vergunning is vereist, kan met toepassing van artikel 10, vierde lid, van de Ontgrondingenwet per categorie van gevallen door de betrokken vergunningverlener worden bepaald dat een lichtere procedure van toepassing is, waarbij met name kan worden gedacht aan het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Awb. Ingevolge het

wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht alsmede nadere aanpassing van een aantal wetten aan de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet III) (Kamerstukken II 1992/93, 23258, nrs. 1–3) wordt erin voorzien dat op de voorbereiding van een besluit betreffende vergunningverlening afdeling 3.5 van de Awb van toepassing wordt verklaard.

Vergeleken met de Wabm zijn in de Wet milieubeheer en in de voorgestelde wijziging van de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.5) voorzieningen getroffen om te komen tot stroomlijning en vereenvoudiging van de procedure van totstandkoming van de beschikking waarop zij van toepassing zijn. Zo worden, vergeleken met de geldende regeling van de Wabm met betrekking tot procedures voor vergunningen en ontheffingen, de mogelijkheden tot inspraak gebundeld en wordt de maximale termijn waarbinnen een beschikking op een aanvrage moet zijn gegeven, in het algemeen teruggebracht van maximaal zeven tot maximaal zes maanden.

Een tweede punt van de Wet milieubeheer, dat voor de besluitvorming inzake ontgrondingen van belang is, is dat in de vergunning op grond van *hoofdstuk 8 van die wet vijf bestaande milieuvergunningen voor* inrichtingen zijn geïntegreerd, namelijk de vergunningen op grond van de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Afvalstoffenwet, de Wet chemische afvalstoffen en de Wet geluidhinder. Eveneens worden in de integratie betrokken de ontheffing van algemene regels op grond van de Wet bodembescherming, alsook de vergunning voor bovengrondse mijninrichtingen (welke voorheen onder de Mijnwet vielen). Voorts kan na inwerkingtreding van het hier bedoelde wetsvoorstel wettelijk coördinatie worden bewerkstelligd tussen bouw- en milieuvergunningen, welke coördinatie er kort gezegd op neerkomt dat geen bouwvergunning wordt afgegeven zonder milieuvergunning. Voor wat betreft de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is er sprake van coördinatie tussen de vergunningaanvrage ingevolge die wet en de aanvrage om vergunning ingevolge de Wm (gelijktijdige indiening van aanvragen, gecordineerde behandeling, inhoudelijke afstemming).

Ook dit punt is voor degenen die voornemens zijn te ontgronden ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening van groot belang. In de praktijk is voor ontgrondingen van enige omvang steeds een Wm-vergunning nodig. Daarnaast wordt men, afhankelijk van de situatie, geconfronteerd met de noodzaak van het verkrijgen van met name een vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Soms is ook vereist een vergunning ingevolge de afvalstoffenwetgeving of een ontheffing van algemene regels ingevolge de Wet bodembescherming. In die gevallen waar twee of meer van de hier bedoelde vergunningen of ontheffingen verkregen moeten zijn, beperkt de Wet milieubeheer het aantal besluiten die genomen moeten zijn alvorens kan worden ontgrond.

Tenslotte zou in verband met de Wet milieubeheer nog de vraag kunnen rijzen of de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet materieel in de vergunning op grond van de Wm opgenomen zou kunnen worden. Dit punt is aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake vergunningen en algemene regels Wabm. De conclusie die in dat kader is getrokken, is dat het niet aangewezen is zulks te doen. De Ontgrondingenwet beoogt een kader te scheppen om beslissingen te nemen ten aanzien van ontgrondingen, waarbij alle bij de ontgronding betrokken belangen afgewogen moeten worden. Het gaat hier om belangen van zeer verschillende aard: economische, milieuhygiënische, ruimtelijke, cultuurhistorische, landschappelijke e.d. Anders gezegd: de Ontgrondingenwetvergunning is geen milieuvergunning in die zin dat die uitsluitend de bescherming van het fysieke milieu als doelstelling zou hebben. De toetsingsaspecten van de Ontgrondingenwet hebben derhalve

een ruimere strekking en omvatten meer dan de bescherming van het milieu. Gezien het vorenstaande ligt opneming van de Ontgrondingenwet-vergunning in de Wm-vergunning bepaald niet voor de hand. Een soortgelijke lijn is gevolgd ten aanzien van de vergunning ingevolge de Grondwaterwet.

2.4.9. Relatie tot Awb, eerste tranche

Vervolgens komt de vraag aan de orde wat de inwerkingtreding van de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (de inwerkingtreding van de eerste en tweede tranche is voorzien op 1 januari 1994) voor de hier bedoelde procedures met betrekking tot ontgrondingen zal gaan betekenen. De eerste tranche van de Awb bevat algemene bepalingen over onder meer beschikkingen, bezwaar en beroep. Zoals mede blijkt uit de daarbij behorende aanpassingswetgeving, heeft de eerste tranche een harmoniserende, codificerende en deregulerende werking. De harmonisatie bestaat hierin dat onnodige verschillen in de wettelijke voorschriften zullen verdwijnen en dat vele bepalingen in andere wetten worden geschrapt. Het zal duidelijk zijn dat, juist nu beklemtoond wordt dat coördinatie van procedures inzake totstandkoming van beschikkingen met betrekking tot ontgrondingen wenselijk is, harmonisatie van (procedure)-regels dit proces bevordert.

Een tweede punt van de eerste tranche van de Awb, dat in dit verband de aandacht verdient, betreft de invoering van de bezwaarschrift-procedure van de Awb. In § 1.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 22 601 tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het invoeren van afdeling 3.5 in de Awb (Stb. 1993, 581), is aandacht besteed aan de vraag of het wenselijk is de bezwaarschrift-procedure ook verplicht te stellen in de gevallen waarin de procedure van afdeling 3.5 wordt doorlopen. Daar is gezegd dat, aangezien de voorgestelde uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 reeds veel waarborgen biedt voor een zorgvuldige totstandkoming van besluiten, de noodzaak om daarnaast een bezwaarschriftprocedure verplicht te stellen geringer is dan wanneer de eenvoudigere voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb is toegepast. Naar karakter is er een verschil tussen de twee procedures. De voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 heeft altijd betrekking op een ontwerp-besluit, terwijl de inspraak op grond van afdeling 3.4 ook kan plaatsvinden op basis van een aanvraag, dus zonder dat er een ontwerp-besluit wordt overgelegd. Voor de vraag of er een verplichte bezwaarschriftprocedure moet gelden, is dat een belangrijk verschil. In de procedure van afdeling 3.5 zullen bijvoorbeeld ook bedenkingen kunnen worden ingebracht tegen de ontwerp-voorschriften die het bestuursorgaan voornemens is aan een vergunning te verbinden, deze ontwerp-voorschriften maken immers deel uit van het ontwerp-besluit. Indien de inspraak slechts op basis van een aanvraag plaatsvindt, is dat minder goed voorstelbaar. Juist omdat de bij de procedure van afdeling 3.5 ingebrachte bedenkingen vaak specifieker op het voorgenomen besluit kunnen worden toegesneden dan bij de procedure van afdeling 3.4, zal een bezwaarschriftprocedure in het eerstgenoemde geval vaker tot een «herhaling van zetten» leiden. Het is dan ook voorstelbaar dat de bezwaarschriftprocedure weinig meerwaarde zal hebben. Het is verder belangrijk dat de procedure tot het onherroepelijk worden van een besluit niet onnodig wordt verlengd. Om die reden blijft de bezwaarschriftprocedure achterwege als de procedure van afdeling 3.5 wordt gevolgd. De bezwaarschriftprocedure dient wel te worden gevolgd als de procedure van afdeling 3.4 wordt gevolgd.

2.4.10. Relatie tot Awb, tweede branche

Voor wat betreft de Awb wordt tenslotte nog ingegaan op de conse-

quenties van het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor een z.g. tweede tranche van de Awb (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 495). Het voorstel heeft primair betrekking op de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Het gaat onder meer om het invoeren van administratieve rechtspraak in twee instanties voor een groot aantal bestuursrechtelijke zaken die thans nog in één instantie bij de Raad van State worden behandeld en beslist, alsmede om het opnemen in de Awb van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht.

De voorgestelde voorzieningen leveren een bijdrage aan het bestuursprocesrecht: door de uniformering van het bestuursprocesrecht neemt het aantal regelingen substantieel af.

Op het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties worden uitzonderingen gemaakt. In dit verband is van belang de brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 10 april 1992 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 22 495, nr. 4). In deze brief wordt een nadere motivering gegeven voor de keuze tussen bestuursrechtspraak in een of twee instanties. Gezegd is dat in deze eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie de invoering van rechtspraak in twee instanties voor nagenoeg alle huidige Arob-zaken en voor een deel van de huidige TWK- en Kroongeschillen plaats vindt. Voor bepaalde categorieën van TWK- en Kroongeschillen is voorshands gekozen voor rechtspraak in één instantie. Het gaat, voor zover hier van belang, om geschillen op grond van de WRO, voor zover betrekking hebbend op bestemmingsplannen, milieugeschillen en geschillen op grond van de Ontgrondingenwet.

In deze eerste fase wordt derhalve niet gestreefd naar de verwezenlijking van een uniform stelsel. Wel is gestreefd naar een stelsel dat enerzijds uit een oogpunt van rechterlijke organisatie evenwichtig is en anderzijds doelmatig en praktisch is met het oog op een goede invoering van deze eerste fase en de in het geding zijnde bestuurlijke belangen. De vraag of het wenselijk en mogelijk is om een uniform stelstel van bestuursrechtspraak te verwezenlijken, is aan de orde bij de definitieve regeling van de bestuursrechtspraak. Aan de keuze voor rechtspraak in één instantie voor bepaalde categorieën van zaken ligt een samenstel van in hoofdzaak praktische overwegingen ten grondslag. Allereerst de overweging dat rekening moet worden gehouden met de grote kennis en ervaring bij de Raad van State met de behandeling van bepaalde categorieën van zaken. Het is verstandig om de berechting van enkele van die categorieën van zaken voorshands op te dragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak en derhalve niet al die zaken terstond over te hevelen naar de rechtbanken. Een tweede overweging is dat er kwetsbare geschillen bestaan. Daarmee wordt gedoeld op zaken waarin grote en doorgaans tegengestelde belangen op het spel staan, met name geschillen op het terrein van de ruimtelijke ordening, het milieu en daarmee verwante beleidsterreinen zoals ontgrondingen. Kenmerk van deze geschillen is onder meer dat doorgaans vele belanghebbenden met tegengestelde belangen daarbij betrokken zijn. Voor de bescherming van deze onderscheiden belangen wordt vaak met grote inzet en volharding gestreden. Met het oog op de zorgvuldige afweging van die belangen en een evenwichtige besluitvorming gaat aan de bestuurlijke besluitvorming een uitgebreide voorbereidingsprocedure vooraf. Juist in dit soort geschillen dient het geheel van de procedures, gelet op de gewenste snelle rechtszekerheid, niet te lang te duren. Het is evenwel onzeker in welke mate juist in dit soort geschillen, waar zelden alle partijen tevreden kunnen worden gesteld, zal worden doorgeprocedeerd indien de mogelijkheid van hoger beroep zou worden opengesteld. Het is derhalve verstandig om voorshands te kiezen voor rechtspraak in één instantie voor de hier bedoelde geschillen.

Van belang is voorts dat bij vervanging van het Kroonberoep door beroep op de administratieve rechter ook daar een bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd in de gevallen waarin niet afdeling 3.5 van de Awb wordt toegepast; verwezen wordt naar hetgeen onder 2.4.9 is opgemerkt.

Voor wat betreft de te verwachten duur van de beroepsprocedure zijn nog twee zaken van belang. In de eerste plaats worden maatregelen getroffen van wetgevende aard en anderszins om het probleem van de grote werkvoorraden bij de Raad van State te ondervangen. Er zal in beginsel, zoals reeds opgemerkt, sprake zijn van beroep in twee instanties. Dit betekent dat in die gevallen de Afdeling bestuursrechtspraak als hoger beroepsinstantie zal fungeren en daarmee slechts met een beperkter aantal zaken zal worden geconfronteerd. Ten aanzien van geschillen ingevolge de Ontgrondingenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (streekplan, bestemmingsplan) en de milieuwetgeving ligt dit, zoals hierboven opgemerkt, anders, aangezien daar de Afdeling in eerste en enige instantie de administratieve rechter is. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Awb, tweede tranche) (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 495, nr. 3, hoofdstuk 5), is voorzien in structureel extra capaciteit voor de Raad van State. In de tweede plaats kan versnelling van de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak plaatsvinden, aangezien de figuur van de zogenaamde ambtsberichten in bedoeld wetsvoorstel niet meer voorkomt. Er zal niet worden voorzien in een aparte positie van de ministers om in die gevallen waarin hun dat wenselijk voorkomt, de rechter ongevraagd van advies te dienen. Voor zover in een geding een kwestie aan de orde is die de aan de centrale overheid toevertrouwde belangen rechtstreeks raakt, zal ingevolge het voorstel de minister wie het aangaat, op zijn verzoek of ambtshalve, als partij in het geding kunnen worden geroepen. Het is de rechter die, al dan niet op verzoek van partijen, de centrale overheid bij de zaak betrekt.

2.4.11. In het vorenstaande (§§ 2.4.8–2.4.10) zijn aan de orde geweest de consequenties die mogen worden verwacht van in voorbereiding zijnde of recentelijk tot stand gekomen algemene wetgeving. In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op een aantal zaken die in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde komen in verband met het thema coördinatie en versnelling van procedures.

2.4.12. Het wetsvoorstel en de coördinatie en versnelling van procedures

In het rapport van het externe bureau is opgemerkt dat de in het wetsvoorstel voorziene planning van overheidswege (structuurschema, streekplan) de vraag oproept of de totale duur van de besluitvorming wel verkort zal worden.

Zoals eerder in deze memorie is opgemerkt, valt niet te ontkomen aan de hier bedoelde planning van overheidswege, welke overigens voor een deel in de praktijk reeds plaatsvindt. Ook nu reeds plannen een aantal provincies door middel van (aanpassing van) streekplan en ontgrondingenplan hun werkzaamheden op het onderhavige terrein. Tevens vindt beleidscoördinatie-overleg plaats in het kader van de Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid, waarin de met de provincie te maken bestuurlijke afspraken inzake hun aandeel in de delfstoffenvoorziening worden voorbereid. Uiteraard is het zo dat met de onderhavige vorm van planning de nodige tijd gemoeid is. Waar het bij die planning om gaat is dat, indien deze tot stand gekomen is, het betrokken bedrijfsleven in hoofdzaak weet waar het aan toe is: men weet in het algemeen op welke hoeveelheden van welke te winnen oppervlaktedelfstoffen in welke periode in welke gebieden en onder welke voorwaarden men kan rekenen. Uiteraard betekent planning niet dat men

aldus zonder meer aanspraak kan maken op vergunningen, terwijl het verder zo is dat met het doorlopen van vergunningprocedures (inclusief beroep) tijd gemoeid is. Door de coördinatieregeling ten aanzien van de toepassing van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening (§ 2.3) en door de overige op coördinatie en bespoediging gerichte regelingen in het wetsvoorstel, welke verderop zullen worden besproken, wordt echter een snellere procedure in het vervolgtraject mogelijk.

Indien het gaat om vaststelling van winplaatsen in het streekplan, voorzien de artikelen 7c–7e erin dat tegelijkertijd coördinatie plaatsvindt met het gemeentelijk bestemmingsplan. Alvorens een dergelijk streekplan vast te stellen, vindt consultatie plaats van de betrokken gemeente. In het kader van die consultatieronde wordt duidelijk of de gemeente planologische medewerking wil verlenen aan het besluit tot aanwijzing van een winplaats. Is de gemeente daartoe niet bereid, dan wordt, tezamen met de vaststelling van de winplaats, een aanwijzing ingevolge artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de gemeente gegeven om de planologische beletselen in het bestemmingsplan ongedaan te maken. Tegen de vaststelling van de winplaats en tegen de aanwijzing is geconcentreerde rechtsbescherming voorzien, en wel bij één beroepsinstantie. Het beroep heeft geen schorsende werking, tenzij een daartoe strekkend verzoek door de rechter wordt toegewezen. Is de gemeente (aanvankelijk) wèl bereid tot planologische medewerking, maar ontstaat ter zake stagnatie, dan dient alsnog een aanwijzing ingevolge de Wet RO te worden gegeven. Tegen die aanwijzing zelf staat (in beginsel) geen beroep open (artikel 21d, tweede lid).

Op het beroep tegen een besluit tot vaststelling van een winplaats in het streekplan dient binnen een jaar na afloop van de beroepstermijn te worden beslist (artikel 21, eerste lid). Dit ligt in de lijn van hetgeen reeds in de Wet op de Ruimtelijke Ordening ten aanzien van het beroep inzake de goedkeuring van bestemmingsplannen is bepaald. Het in een streekplan vervatte besluit tot vaststelling van een winplaats heeft qua aard en gedetailleerdheid hetzelfde karakter als een bestemmingsplan op dit punt. Een tweede overweging om ten aanzien van het hierbedoelde beroep een beslistermijn te regelen is dat de in het structuurschema opgenomen richtinggevende uitspraken die in vele gevallen hun doorwerking zullen (moeten) krijgen in de vorm van (herziening) van provinciale streekplannen met het oog op vaststelling van winplaatsen, binnen een bepaalde in het structuurschema aangegeven termijn verwezenlijkt moeten kunnen worden. In het belang van de beheersbaarheid van dit stelsel is in het wetsvoorstel bepaald dat ook in de gevallen van winplaatsbepaling vanwege de provincie op beroep daartegen binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn moet worden beslist.

Indien géén winplaats in het streekplan wordt bepaald, is coördinatie tussen ontgrondingsvergunningverlening en de aanpassing van het gemeentelijk bestemmingsplan op andere wijze voorzien. Bij de regeling van de beslissing op de aanvrage om Ontgrondingenwetvergunning is erin voorzien dat die vergunning niet wordt afgegeven als niet tegelijkertijd wordt (is) beslist in de gemeentelijke ruimtelijke lijn. Verwezen wordt naar artikel 10, achtste en negende lid.

2.4.13. Geen doublure bij bezwaar en beroep

Een punt dat met het besluit tot aanwijzing van een winplaats in de ruimtelijke lijn verband houdt, is dat voorkomen moet worden dat zodanige beslissing ten principale wederom tijdens bezwaar en beroep inzake andere besluiten inhoudelijk aan de orde wordt gesteld. Om die reden is in artikel 21a bepaald dat in de gevallen waarin de winplaats is

bepaald in provinciale of gemeentelijke ruimtelijke besluiten, bedenkingen en beroep tegen vervolgbeslissingen niet betrekking kunnen hebben op de beslissing tot vaststelling van de winplaats ten principale. Verwezen wordt naar artikel 21a. Dit punt was reeds aan de orde in onderdeel 2.3.6.

2.4.14. Besluitvormingstermijn; duur beroepsprocedures

Als knelpunt in de huidige situatie is gesignaleerd de omstandigheid dat, in de fase van de behandeling van en beslissing op de aanvrage om *ontgrondingsvergunning, de wettelijke termijn overschreden wordt – deze* is gesteld op drie maanden, welke termijn tweemaal met drie maanden kan worden verlengd. Voorts is gezegd dat de «sanctie» op het overschrijden van de termijnen, te weten de z.g. fictieve weigering en het daartegen voorziene beroepsrecht, in de praktijk niet werkt.

Er zij op gewezen dat in de Ontgrondingenwet, zoals deze aanvankelijk luidde, als rechtsgevolg aan het overschrijden van de termijn verbonden was dat de vergunning alsdan geacht wordt te zijn verleend. Deze bepaling is al spoedig na de inwerkingtreding van de Ontgrondingenwet geschrapt (Stb. 1972, 306). Een overwegend bezwaar tegen zodanige bepaling is dat een zodanige vergunning «voorschriftloos» is en dat zulks wezenlijk te kort doet aan de integrale opzet van het onderhavige vergunningstelsel, namelijk dat een beslissing pas mag worden genomen na afweging van alle belangen welke bij de betreffende ontgronding zijn betrokken. Dat in de praktijk van de onderhavige vergunningverlening termijnen nogal eens overschreden worden en dan juist bij de onderhavige categorie van nogal omstreden ontgrondingen in het belang van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening, is, gelet op de complexiteit van de zaak en het omstreden karakter van dit soort veelal grootschalige ingrepen, verklaarbaar en begrijpelijk. Voor de (grote) categorie van kleine ontgrondingen is de besluitvormingstermijn van drie maanden evenwel geen probleem. Uit het vorenstaande volgt dat het, gezien de grote variatie bij ontgrondingen, in wezen niet goed mogelijk is een uniforme termijn te stellen, aangezien deze niet goed recht doet aan de verschillende categorieën van gevallen. Een overwegend motief om de termijnregeling in de Ontgrondingenwet te schrappen is gelegen in de overweging dat bedoelde regeling zich niet goed verhoudt tot het voornemen om met ingang van 1 januari 1994 Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren op de procedure met betrekking tot de vergunningaanvragen ingevolge de Ontgrondingenwet. Om deze reden is voorgesteld de geldende, in de Ontgrondingenwet opgenomen regeling (artikel 11) te schrappen en ter zake de regeling van de Awb van toepassing te doen zijn (derde Aanpassingswet aan de Algemene wet bestuursrecht, Kamerstukken II 1993/94, 23258, nrs 1–3). Die regeling (afdeling 4.1.3 Awb) houdt in dat binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag moet worden beslist. Bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een specifieke kennisgeving heeft gedaan. Deze kennisgeving betekent dat daarbij wordt aangegeven de (redelijke) termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Indien deze (redelijke) termijn wordt overschreden, bepaalt de Awb (artikel 6:2) dat alsdan beroep kan worden ingesteld.

Voor wat betreft de lange duur van de beroepsprocedures wordt opgemerkt dat op dit punt allereerst van belang is hetgeen in onderdeel 2.4.10 is opgemerkt over de consequenties van de tweede tranche van de Awb. Voorzien wordt dat in plaats van het Kroonberoep ten aanzien van vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet beroep in eerste en enige instantie kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dezelfde instantie is ook de beroepsinstantie ten aanzien

van beslissingen op aanvragen om machtigingen (artikel 12 van de Ontgrondingenwet). Zoals gesteld in onderdeel 2.4.10, worden er maatregelen getroffen om het probleem van de grote werkvoorraden bij de Raad van State te ondervangen. Een belangrijke andere factor voor vertraging bij de behandeling van het beroep, namelijk het in alle gevallen wachten op het uitbrengen van ambtsberichten door de provincies, en de tijd die nodig is voor advisering door de Raad van de Waterstaat, is in het nieuwe bestel verdwenen. Alleen als de afdeling daar uitdrukkelijk om heeft verzocht, is de minister gehouden de gevraagde stukken te leveren. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is bij wijze van termijn van orde bepaald dat op het beroep tegen bestemmingsplannen binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn wordt beslist. Ingevolge het voorstel van wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nrs. 1–3) is ten aanzien van beroepen tegen milieuvergunningen eenzelfde voorziening getroffen (artikel 20.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer). In het belang van de verkorting van de beroepsprocedures betreffende ontgrondingen is het, mede gezien de samenhang, wenselijk ten aanzien van beroepen met betrekking tot beslissingen omtrent vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet eenzelfde termijn te stellen.

Het ligt in de lijn van het vorenstaande het beroep ten aanzien van alle overige vergunningprocedures inzake ontgrondingen (bouwvergunning, kapvergunning, Rivierenwetvergunning e.d.) te concentreren bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De ervaring heeft immers geleerd dat in ontgrondingenzaken ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening steeds sprake is van conflicterende belangen en dat (vrijwel) steeds Kroonberoep wordt ingesteld. In het nieuwe bestel zullen in de hier bedoelde zaken aan de verlening van vergunningen en andere bestuursrechtelijke toestemmingen planningprocedures voorafgaan, waaraan uitgebreide voorbereidingsprocedures zijn verbonden. Gedoeld wordt hier op de procedures in verband met het structuurschema oppervlaktedelfstoffenvoorziening, vaststelling of herziening streekplannen, alsmede aanpassing (vrijstelling) van bestemmingsplannen. Voor wat betreft de vergunning- en andere toestemmingsprocedures is het zo, zoals eerder opgemerkt, dat reeds ten aanzien van de vergunningprocedures op grond van de Ontgrondingenwet en die van de milieuwetten voorzien is in beroep in één instantie (op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Mede in verband met het streven naar verplichte cordinatie van behandeling van een beslissing op alle vergunningen en andere beschikkingen – op dit punt wordt ingegaan in onderdeel 2.4.15 – is het bepaald onwenselijk dat ten aanzien van sommige vergunningprocedures in de hier aan de orde zijnde omstandigheden, er bestuursrechtspraak in één instantie zou zijn, en in andere gevallen (bijv. bouwvergunning, aanlegvergunning, kapvergunning) bestuursrechtspraak in twee instanties. Juist nu gekozen wordt voor planning en vervolgens voor projectcoördinatie bij de bestuurlijke behandeling van aanvragen om vergunning of toestemming en gezien de conflicterende belangen is het wenselijk dat één systeem wordt gevolgd voor het totaal van de hier bedoelde toestemmingsprocedures. Dit betekent dat in geval van toestemmingsprocedures met betrekking tot ontgrondingen, voor zover daarbij coördinatie bij de behandeling van aanvragen om toestemming met toepassing van hoofdstuk 14 van de Wet milieubeheer heeft plaatsgevonden, er in alle gevallen sprake is van één instantie voor administratieve rechtspraak.

Indien de hier bedoelde voorziening van concentratie van beroep bij één rechterlijke instantie – in afwijking van het algemene uitgangspunt van beroep in twee instanties – niet zou worden opgenomen, zou dit betekenen dat uitspraken van enerzijds administratieve kamers van rechtbanken en anderzijds de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen divergeren. Aan die divergentie kan slechts door middel

van beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van beslissingen van rechtbanken een eind worden gemaakt. Dit zou betekenen dat moet worden gewacht totdat uitspraak in hoger beroep is gedaan. Dit laatste is ook het geval indien van de beslissing in eerste instantie om andere reden hoger beroep wordt ingesteld. Bedoelde voorziening maakt het mogelijk dat de verschillende beroepen gevoegd kunnen worden behandeld door dezelfde rechter, hetgeen evenzeer in het belang van de beperking van de werklast van de rechterlijke macht, van het bestuur en van appellanten zal zijn.

2.4.15. Parallelle en gecoördineerde behandeling van aanvragen

Van groot belang in verband met de bekorting van de totale duur van de procedures is dat bevorderd wordt dat parallelle behandeling ten aanzien van de diverse te verlenen toestemmingen plaatsvindt.

In de artikelen 7c tot en met 7g is op dit punt een voorziening getroffen ten aanzien van de gevallen waarin de vaststelling van een bepaalde winplaats in het streekplan plaatsvindt. In dat kader is voorzien in parallelle afstemming met de gemeente ten aanzien van het bestemmingsplan.

Het is wenselijk in het algemeen een voorziening te treffen teneinde te bevorderen dat de besluitvorming, voor zover deze is gericht op het verlenen van toestemmingen (vergunningen en andere beschikkingen), waarbij diverse overheden kunnen zijn betrokken (provincie, rijk, gemeente, waterschap), parallel en gecoördineerd plaatsvindt. Teneinde deze coördinatie te bevorderen is het allereerst wenselijk dat de belanghebbende bij de bedoelde besluiten ervoor zorg draagt dat hij de diverse aanvragen tot vergunning, e.d. op (nagenoeg) hetzelfde moment bij de betrokken overheden indient. In de gevallen waarin de winplaats in een streekplan is bepaald, wordt het moment van indiening van de diverse aanvragen naar verwachting in de praktijk bepaald door het tijdstip waarop het betrokken plan onherroepelijk van kracht wordt, dat wil zeggen, uitgaande van het gegeven dat wel steeds tegen zodanig plan beroep zal zijn ingesteld, het moment waarop door de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige instantie uitspraak is gedaan. Dit tijdstip ligt ongeveer één jaar nadat de beroepstermijn is verstreken (artikel 21, eerste lid). Aansluitend op dat moment zullen naar verwachting de diverse aanvragen om vergunning e.d. worden ingediend.

Indien er geen winplaats door de provincie is vastgesteld, is het moment waarop de belanghebbende bedoelde aanvragen naar verwachting zal indienen, in een aantal gevallen het moment waarop het bestemmingsplan geen beletsel meer vormt voor ontgronden. Het is uiteraard ook mogelijk dat het bestemmingsplan als zodanig geen belemmering bevat ten aanzien van de beoogde ontgronding. Een exact tijdstip waarop de belanghebbende bedoelde aanvragen dan zou moeten (kunnen) indienen, kan in deze gevallen niet worden aangegeven.

Indien de aanvrager van de desbetreffende vergunningen een gecoördineerde behandeling van de aanvragen wenst, dient hij gedeputeerde staten daartoe te verzoeken – met beroep op de in de Wet milieubeheer opgenomen regeling inzake coördinatie bij aanvragen om beschikking. Volgens artikel 14.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is aanleiding daartoe ingeval aanvragen zijn gedaan tot het geven van met elkaar samenhangende beschikkingen en op tenminste één daarvan hoofdstuk 13 (procedures voor vergunningen) van toepassing is en indien tenminste één van de aanvragen tot de provincie is gericht. Teneinde te bevorderen dat steeds een beroep op de coördinatieregeling van de Wm kan worden gedaan, is in het wetsvoorstel (artikel II) bepaald dat de Ontgrondingenwet wordt genoemd in artikel 13.1 van de Wm. Dit brengt met zich dat degene die een vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet

aanvraagt bij het provinciaal bestuur, dat bestuur kan verzoeken om coördinerend op te treden ten aanzien van alle betrokken aanvragen om vergunning. Indien de aanvrager tegelijkertijd alle desbetreffende aanvragen om beschikkingen bij de betrokken overheden indient, kan de aanvrager – blijkens artikel 14.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer – er aanspraak op maken dat gecoördineerde behandeling plaatsvindt.

De gecoördineerde behandeling vindt op verzoek van de aanvrager of van een overheidsorgaan plaats.

Gecoördineerde behandeling van aanvragen betekent dat gedeputeerde staten moeten bevorderen dat bij de beoordeling van de aanvragen door de betrokken overheden die bevoegd zijn daarop te beslissen, rekening wordt gehouden met de onderlinge samenhang tussen de betrokken aanvragen en dat door die organen tevens gelet wordt op de samenhang tussen de beschikkingen die op de aanvragen wordt gegeven. Procedureel betekent een en ander dat zoveel mogelijk de aanvragen gezamenlijk worden bekendgemaakt. Hetzelfde geldt voor het bekendmaken van de ontwerpen van de beschikkingen, het geven van gelegenheid tot het mondeling inbrengen van bedenkingen en het bekendmaken van de betrokken beschikkingen.

Gedeputeerde staten kunnen van de overheidsorganen die bevoegd zijn te beslissen op de aanvragen waarover de coördinatie zich uitstrekt, de medewerking vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Anderzijds zijn die overheidsorganen gehouden de van hen gevorderde medewerking te verlenen.

Ook kan er, indien degene die voornemens is bedoelde aanvragen te doen, daarom verzoekt, gecoördineerde voorbereiding van de betrokken aanvragen worden bevorderd door gedeputeerde staten (artikel 14.1, derde lid, Wet milieubeheer).

Het is niet de bedoeling dat de toepassing van de coördinatieregeling met zich brengt dat de verschillende waarborgen die in de onderscheidene wetten zijn opgenomen met het oog op de behandeling van een beslissing op aanvragen om toestemming opzij worden gezet; de behandeling van en beslissing op zodanige aanvragen vinden derhalve plaats met inachtneming van de ter zake gestelde regels.

Het vorenstaande betekent dat er wettelijke mogelijkheden zijn voor de belanghebbenden (ontgronders) om een parallelle èn gecoördineerde besluitvorming ten aanzien van de diverse aanvragen om vergunning e.d. tot stand te brengen. Aldus kunnen niet alleen de bestuurlijke besluitvormingsprocedures aanzienlijk worden verkort, maar kan ook inhoudelijke coördinatie tussen de verschillende besluiten plaatsvinden. Een belangrijk voordeel is ook dat in hetzelfde tijdsbestek een beslissing wordt genomen op de verschillende aanvragen.

In het algemeen zal dit betekenen dat, indien de aanvrager om gecoördineerde behandeling heeft verzocht, ten aanzien van grote ontgrondingen ongeveer een half jaar – dit is in het algemeen de (maximum) termijn die gemoeid is met het doorlopen van de procedure van afdeling 3.5 van de Awb – nadat de aanvragen zijn ingediend, de besluitvorming zal zijn afgerond. Vergeleken met de huidige situatie, waarin de besluitvorming vaak niet parallel en gecoördineerd plaatsvindt, betekent dit een aanzienlijke versnelling van de totale duur van de bestuurlijke besluitvorming.

Teneinde in beroep evenzeer de gewenste bespoediging te bewerkstelligen, is in een tweetal wettelijke maatregelen voorzien. Allereerst is bepaald dat in de gevallen waarin de (procedurele) coördinatieregeling van de Wet milieubeheer is toegepast, er concentratie van rechtsbeschermingsmomenten plaatsvindt. Artikel 21b, eerste lid, bepaalt dat de hier bedoelde beschikkingen, die zijn totstandgekomen nadat de coördinatieregeling ter zake is toegepast, als één beschikking bij de

beroepsgang worden beschouwd. Beroep in deze gevallen wordt slechts opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak (artikel 21b, derde lid). In de tweede plaats is van belang dat de Afdeling moet beslissen binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn (artikel 21b, vierde lid).

Het geheel overziende kan worden geconstateerd dat de hier bedoelde wettelijke voorzieningen er op gericht zijn de totale duur van de bestuurlijke en rechterlijke besluitvorming aanzienlijk te verkorten. In de sfeer van de bestuurlijke besluitvorming vindt zulks plaats door middel van af te dwingen coördinatie bij de voorbereiding en behandeling van aanvragen om beschikkingen. In de sfeer van de rechterlijke beslissing door integratie van rechtsbeschermingsmomenten bij één rechterlijke instantie in samenhang met het op termijn stellen van de administratieve rechter.

2.4.16. Milieu-effectrapportage

Uit een oogpunt van beperking van rechtsbeschermingsmomenten is nog van belang er op te wijzen dat een milieu-effectrapport (mer) op zich geen besluit is in de zin van de Awb en dus niet vatbaar is voor bezwaar en beroep. In de eerste plaats wordt de mer immers niet steeds door een bestuursorgaan vastgesteld, maar vaak door particulieren (ondernemers). Ten tweede is het opstellen van een mer een voorwaarde voor het nemen van bepaalde besluiten. De mer vormt derhalve een onderdeel van de procedure van totstandkoming van een besluit, maar is niet zelf op enig rechtsgevolg gericht.

Voor wat betreft ontgrondingen is het zo dat een mer moet worden gemaakt als het gaat om een winplaats van 100 hectare of meer (Besluit milieu-effectrapportage (Stb. 1987,278), bijlage C, punt 16.1). Daarnaast is van belang dat een mer moet worden gemaakt in gevallen waarin met het oog op het nemen van een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot een winplaats een structuurschema wordt voorbereid (artikel 3, onderdeel a, van het Besluit milieu-effectrapportage).

Tenslotte nog de vraag in het kader van welk besluit een mer moet worden tot stand gebracht. Zoals blijkt uit het Besluit milieu-effectrapportage dient een mer te worden gemaakt bij het besluit tot vaststelling van een winplaats (dat wil zeggen doorgaans in het kader van streekplan of bestemmingsplan), dan wel – bij het ontbreken daarvan – bij de beslissing op de aanvrage om vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet dan wel de Rivierenwet. Tenslotte bepaalt artikel 3 van laatstgenoemd besluit dat een mer moet worden gemaakt indien het betrokken structuurschema (in casu: het structuurschema oppervlaktedelfstoffenvoorziening) wordt voorbereid waarin een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van de in de bijlage van genoemd besluit omschreven werkzaamheid (in casu: winning van oppervlaktedelfstoffen) is opgenomen.

2.4.17. Vergunning en winwerktuigen

In punt 2.4.4. was mede aan de orde het probleem dat het voor het betrokken bedrijf niet steeds mogelijk is om reeds bij de indiening van de aanvraag om een ontgrondingsvergunning aan te geven welke winwerktuigen te zijner tijd zullen worden ingezet. Veelal wordt eerst een aanvraag om vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet ingediend en pas nadat daarop een beslissing is genomen wordt een aanvraag om een Hinderwetvergunning (Wet milieubeheer) ingediend, waarbij gegevens worden verstrekt ten aanzien van de in te zetten winwerktuigen.

In de voorziene nieuwe structuur is door de verplichte coördinatie ten aanzien van de bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot de onderscheidene toestemmingsprocedures (indien de aanvrager hierom heeft verzocht) en de voorziene integratie van beroep ten aanzien van

bedoelde bestuurlijke beslissingen en de ter zake gestelde termijnen dit probleem niet langer aan de orde. Vanaf het tijdstip van indiening van de diverse aanvragen om bestuurlijke toestemming – inclusief de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer – zal het circa anderhalf jaar duren alvorens daarop onherroepelijk is beslist. Het probleem dat de ontgronder de gevraagde specificatie met betrekking tot de in te zetten winwerktuigen niet steeds (volledig) kan verstrekken aangezien het nog vele jaren (in de praktijk in een aantal gevallen 5–10 jaar) kan duren alvorens er mag worden gewonnen, zal zich niet langer voordoen. Nu de termijn die ligt tussen indiening van de bedoelde aanvragen en de onherroepelijke beslissing daarop (voor de bestuurlijke beslissing circa een half jaar – in verband met de toepasselijkheid van afdeling 3.5 van de Awb – en een jaar voor de behandeling van het beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), naar aangenomen mag worden, aanzienlijk korter zal zijn, zal het voor de ontgronder in het algemeen geen problemen opleveren de gevraagde specificatie ten aanzien van de (over circa anderhalf jaar) in te zetten winwerktuigen te verstrekken.

Mocht dit toch nog op onderdelen bezwaren opleveren, dan is van belang dat – zoals blijkt uit de memorie van toelichting (blz. 35–37), behorende bij het wetsvoorstel uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (VAR) (Kamerstukken II, 21 087, nr. 3), dat tot wet is verheven (Stb. 1992, 414) – in die regeling condities zijn opgenomen om te komen tot een grotere flexibiliteit van het vergunninginstrument. Hierbij wordt gedoeld op een vergunning «op hoofdzaken», waarbij ook de aanvraag om vergunning zich tot de hoofdzaken zal kunnen beperken. In dat kader is er op gewezen dat het in verband met een spoedige vergunningverlening van groot belang is dat tijdig overleg plaatsvindt tussen de aanvrager en het bevoegd gezag. Wil men de inhoud van de vergunning tot hoofdzaken beperken, dan verdient het onder meer aanbeveling de mogelijkheid van het aan de vergunning verbinden van doelvoorschriften optimaal te benutten. Voor het bevoegd gezag dat de aanvraag ontvangt, gaat het er om of de verstrekte gegevens een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag mogelijk maken. Indien dit het geval is, maar de aanvraag niet voldoet aan de formele eisen, verdient het – aldus bedoelde memorie van toelichting – aanbeveling, met gebruikmaking van artikel 13.5, tweede lid, van de Wet milieubeheer, af te zien van niet-ontvankelijkverklaring. In dat artikellid is bepaald dat niet-ontvankelijkverklaring achterwege kan blijven indien naar het oordeel van het bevoegd gezag de verstrekte gegevens het ondanks hun onvolledigheid mogelijk maken te beoordelen of de aangevraagde beschikking al dan niet kan worden gegeven.

2.4.18. Beperking bezwaar en beroep

Ter voorkoming van misverstanden wordt tenslotte nog het volgende opgemerkt.

In het rapport van het externe bureau is gesteld dat rekening dient te worden gehouden met het feit dat er waarschijnlijk ook tegen het structuurschema en het provinciaal ontgrondingenplan (fungerend als uitwerkingsplan van het streekplan) bezwaar en beroep mogelijk is. Zoals blijkt uit artikel 21 van het wetsvoorstel, is dit laatste alleen het geval indien het betreft de vaststelling van de winplaats in het streekplan. Voor het overige – dat wil zeggen indien het niet betreft de vaststelling van zodanige winplaats in het streekplan – is er geen sprake van de mogelijkheid van bezwaar en beroep ingevolge het wetsvoorstel tweede tranche Awb.

In het belang van procedurele kortsluiting is voorts nog bepaald dat in de gevallen waarin door de minister op grond van artikel 8, vijfde lid, van het wetsvoorstel een aanwijzing is gegeven aan de provincie om een

vergunning te verlenen of te wijzigen, daartegen geen apart beroep kan worden ingesteld. Beroep daartegen kan worden ingesteld tezamen met het beroep tegen de overeenkomstig de gegeven aanwijzing verleende vergunning. Verwezen wordt naar artikel 21c.

Om dezelfde reden is de beslissing inzake het al dan niet verlenen van planologische medewerking door provincie of gemeente niet voor afzonderlijk beroep vatbaar verklaard (artikel 21d, eerste lid). Voorts is in dit artikel nog een ander geval waarin door het provinciaal bestuur toepassing is gegeven aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening nadat reeds een winplaats is vastgesteld in een streekplan, in beginsel uitgezonderd van beroep. Verwezen wordt naar artikel 21d, tweede lid, en de daarop gegeven (artikelsgewijze) toelichting.

2.5. Middelen van de rijksoverheid om het provinciale (vergunning)beleid te beïnvloeden.

2.5.1. Ruimtelijke en sectorale lijn

Het beleid, zoals dit is beschreven in het structuurschema oppervlaktedelfstoffen en nader vorm kan krijgen in het kader van het beleidscoördinatie-overleg tussen rijk en provincies, zal in hoofdzaak decentraal worden uitgevoerd door de provincies. In de ruimtelijke lijn betekent dit herziening of vaststelling van streekplannen en eventueel uitwerkingsplannen ervan. In de sectorale ontgrondingenlijn betekent dit dat de beslissing op aanvragen inzake ontgrondingsvergunningen ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening vrijwel steeds door de provinciale besturen plaatsvindt. De vraag is nu welke middelen aan de rijksoverheid in beide lijnen ter beschikking staan ingeval op provinciaal niveau onvoldoende wordt meegewerkt aan de verwezenlijking van met name richtinggevende uitspraken in het structuurschema.

In de ruimtelijke lijn kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingevolge artikel 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een aanwijzing geven aan provinciale staten omtrent de inhoud van een streekplan indien naar het oordeel van het rijk onvoldoende (tijdige) doorwerking wordt gegeven aan richtinggevende uitspraken en bestuurlijke afspraken, gemaakt in het beleidscoördinatie-overleg.

Voor de sectorale lijn (Ontgrondingenwet) kan het volgende worden opgemerkt. In het rapport wettelijke instrumentatie ontgrondingenbeleid is gewezen op de bijzondere complicatie die zich kan voordoen indien het provinciaal bestuur de gevraagde vergunning zou weigeren (of niet binnen de wettelijke termijn zou beslissen), niettegenstaande het feit dat de winplaats waarop de aanvraag betrekking heeft, in het streekplan is aangegeven. Bij dit laatste moet worden bedacht dat het gaat om gevallen waarin de provinciale planvorming reeds zo ver is voortgeschreden dat onherroepelijk vast staat waar de precieze locatie is van de betrokken ontgronding.

De Minister van Verkeer en Waterstaat zou in die situatie bevoegd moeten zijn zelf de vergunning te verlenen, in plaats van gedeputeerde staten. Voorwaarde voor hantering van die buitengewone bevoegdheid is dat het moet gaan om een oppervlaktedelfstof waarvan naar het oordeel van de minister een nationaal belang van dringende aard vordert dat winning ervan met spoed plaatsvindt.

2.5.2. Ministeriële aanwijzing in plaats van vergunning

In de UCV van 17 februari 1992 is evenwel twijfel uitgesproken ten aanzien van de vraag of de voorgestelde bevoegdheid van de minister wel voldoende is om de rijksverantwoordelijkheid in deze waar te kunnen

maken. Gevraagd is of het voorstel mede op dit punt niet moet worden aangevuld. In antwoord hierop heb ik naar voren gebracht dat bij nader inzien het systeem op dit punt nog niet geheel sluitend is. Een bezwaar van de rijksvergunning is dat deze pas erg laat in de procedure kan worden toegepast, namelijk indien de provincie de vergunning weigert. Ook zal het voor de rijksoverheid niet eenvoudig zijn zelf vergunning te verlenen op een terrein waarop de provincie bevoegd is. Ik heb toegezegd dat dit punt in heroverweging wordt genomen. Naar aanleiding hiervan kan het volgende worden gesteld.

De oorspronkelijke gedachte biedt inderdaad geen oplossing indien gedeputeerde staten weliswaar een vergunning verlenen maar aan de vergunning zodanige voorschriften verbinden dat aan het rijksbeleid, zoals dit is verwoord in het structuurschema, onvoldoende recht wordt gedaan. Men denke aan het geval dat wèl vergunning wordt verleend, maar dat de door het Rijk wenselijk geachte hoeveelheid te winnen oppervlaktedelfstoffen niet (op tijd) kan worden gewonnen door een stringente wintempo-bepaling aan de vergunning te verbinden. Ook in dat geval zou er aanleiding kunnen (moeten) zijn dat het rijksbeleid kan worden doorgezet.

In plaats van de ministeriële vergunning is het bij nader inzien meer op maat de figuur van de ministeriële aanwijzing te hanteren. De verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening blijft dan waar die is, maar door middel van de aanwijzing kan de rijksoverheid beslissen dat er vergunning wordt verleend overeenkomstig de inhoud van de aanwijzing.

Een voordeel van deze constructie is ook dat aldus in de pas wordt gelopen met de Wet milieubeheer, die ook de aanwijzingsfiguur kent voor het doorzetten van rijksbeleid in gevallen van decentrale vergunningverlening.

Een derde overweging om van de vergunningfiguur af te zien is dat er behoefte kan bestaan op een eerder moment dan op het tijdstip waarop de vergunning is geweigerd, te beschikken over een rijksinstrument. De figuur van de aanwijzing maakt het mogelijk deze in te zetten nog voordat een vergunning formeel wordt geweigerd.

2.5.3. Uitwerking aanwijzingsbevoegdheid

Gezien het bovenstaande wordt in artikel 8, vijfde tot en met achtste lid, van het wetsvoorstel bepaald dat in bepaalde, knellende situaties de Minister van Verkeer en Waterstaat een aanwijzing kan geven aan het provinciaal bestuur.

Die situaties zijn dat het moet gaan om winplaatsen die in de ruimtelijke lijn (in streekplannen) reeds onherroepelijk zijn vastgesteld èn dat spoedige winning van bepaalde stoffen geboden is. Bedoelde aanwijzing heeft een bindend karakter (artikel 8, zevende lid). Het provinciebestuur wordt alsdan verplicht een vergunning dan wel een machtiging (artikel 12 Ontgrondingenwet) te verlenen.

Gezien de ingrijpendheid van het middel is de minister verplicht om, indien hij van plan is over te gaan tot het geven van een aanwijzing, eerst overleg te voeren over zodanig plan. Indien dit voorafgaande overleg geen resultaat oplevert, mag van de bevoegdheid tot het geven van de aanwijzing gebruik worden gemaakt.

2.6. Provinciale bestemmingsheffing

2.6.1. Provinciale heffing voor extra-kosten

De in het onderhavige wetsvoorstel vervatte regeling vergt van de provincies de nodige werkzaamheden op een aantal terreinen, waarvoor, voor zover het betreft nieuwe taken en verzwaring van bestaande taken, financiering moet worden gezocht. In de in het wetsvoorstel voorziene

situatie zullen, afgezien van de werkzaamheden in verband met vergunningverlening, de navolgende werkzaamheden ten laste van de provincies komen:

a. Onderzoek en planning met betrekking tot ontgrondingen.

Allereerst werken de provincies mee aan de voorbereiding en uitvoering van het structuurschema. Gezien de rol die de provincies (blijven) vervullen in de Ontgrondingenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, kan hun bijdrage aan de voorbereiding en uitvoering van het structuurschema niet worden gemist. Vervolgens de eigen provinciale planning en het onderzoek ten behoeve daarvan. Het gaat hier in het bijzonder om de vaststelling of aanpassing van streekplannen en uitwerkingsplannen ervan (ontgrondingenplannen). In de nieuwe opzet zal ook op dit punt meer van de provincies worden gevergd dan nu het geval is.

b. Coördinatie.

De provincies dienen mee te werken aan het beleidscoördinatie-overleg en dienen daarvoor stelselmatig en periodiek de volgende gegevens te verstrekken met betrekking tot:

- bepaling van de behoeften aan door ontgronding te winnen vaste stoffen en de termijnen waarbinnen die behoeften zich doen gevoelen;
- de gewonnen hoeveelheden per categorie vaste stoffen;
- de hoeveelheden per categorie vaste stoffen, waarvoor vergunning is verleend;
- het beleid met betrekking tot de winning van vaste stoffen door middel van ontgronding, waaronder begrepen de stand van zaken omtrent de uitvoering van het structuurschema.

Met het oog op de bestrijding van bovenbedoelde kosten, voor zover deze nieuwe taken dan wel verzwaring van bestaande taken betreffen, wordt voorgesteld – overeenkomstig het kabinetsstandpunt, zoals weergegeven in de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 12 juli 1991 (Kamerstukken II, 21 100, nr. 9) – aan de provincies de bevoegdheid te geven tot het instellen van een heffing. Het wordt aan de provincies overgelaten of zij van deze bevoegdheid gebruik maken. Zij kunnen uiteraard ook voor de financiering van de extra-kosten uit de algemene middelen putten. Dit zou zich kunnen voordoen bij de provincies waar de problematiek van de winning van oppervlaktedelfstoffen geen wezenlijke rol speelt.

Zoals in het vorenstaande al naar voren is gekomen, worden bovenbedoelde werkzaamheden tot op zekere hoogte reeds nu door provincies verricht. Het gaat dus niet om volstrekt nieuwe activiteiten, afgezien van het werk, verbonden aan voorbereiding en uitvoering van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Circa de helft van de kosten van de hier bedoelde werkzaamheden kan worden gezien als kosten in verband met nieuwe werkzaamheden dan wel verzwaring van bestaande werkzaamheden.

De in het wetsvoorstel voorziene planning en (gegevensverstrekking ten behoeve van de) coördinatie – de onderhavige heffing dient ter financiering van de kosten ervan voor zover deze niet reeds vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden gemaakt – heeft voor de bedrijven die zich bezighouden met de oppervlaktedelfstoffenvoorziening door middel van ontgronding belangrijke voordelen. Men heeft minder onderzoek te doen en weet immers straks beter dan nu vaak het geval is ten aanzien van welke locaties een aanvraag voor een vergunning met succes kan worden ingediend en ten aanzien van welk gebied men kan investeren. Om die reden wordt het redelijk geacht dat een deel van de hierbedoelde kosten van de provincies door middel van de heffing ten laste wordt gebracht van het ontgrondend bedrijfsleven. Dit deel wordt geschat op de helft van de kosten van de totale werkzaamheden van de provincies als hiervoor bedoeld onder a en b.

Gezien het vorenstaande is in het wetsvoorstel (artikel 21f, eerste lid) bepaald dat de provinciale kosten van de bedoelde werkzaamheden niet

integraal uit de heffingopbrengst kunnen worden bestreden, maar is in de tekst van het artikel een maximum-limiet gesteld van 50 procent van de ten laste van de provincie komende kosten als hier bedoeld.

2.6.2. Commentaar IPO en Raad van de Waterstaat

Naar aanleiding van het voorontwerp heeft het IPO opgemerkt te kunnen instemmen met het principe van een bestemmingsheffing. Wel acht men het een essentiële voorwaarde dat de provincies de mogelijkheid krijgen om de kosten van onderzoek en planning met betrekking tot ontgrondingen en gegevensverstrekking als bedoeld in artikel 7b voor de provincies voor 100% te verhalen op de vergunninghouders.

De Raad van de Waterstaat is ten aanzien van de heffing niet tot een eensluidend standpunt gekomen. Een deel heeft overwogen dat er vele individuen en groepen zijn aan te wijzen die gebaat zijn bij een goede afweging van hun belangen in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit laatste is een algemeen maatschappelijk belang, waarvan de financiering in principe uit de algemene middelen plaatsvindt. Dit deel is niet overtuigd geraakt van de argumentatie dat voor het ontgrondingenbeleid op het principe van financiering uit de algemene middelen een uitzondering zou moeten worden gemaakt.

Het andere deel van de Raad is van mening dat een provinciale heffing wel in de rede ligt. Een minderheid binnen dit deel van de Raad meent dat het gewenst is dat de provincies de mogelijkheid wordt gegeven de kosten van planning, coördinatie en onderzoek voor 100% te verhalen op de vergunninghouders.

Hoewel er, blijkens het vorenstaande, verschillende opvattingen zijn ten aanzien van de vraag of de onderhavige kosten door middel van een heffing dienen te worden gefinancierd en, zo ja, of zodanige financiering integraal door middel van een heffing dient plaats te vinden, meen ik dat er onvoldoende aanleiding is de in het voorontwerp gemaakte keuze te herzien. Onmiskenbaar heeft de planning en coördinatie met betrekking tot ontgrondingen ingevolge het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven tot gevolg dat men zelf in het algemeen minder kosten op dat stuk hoeft te maken en voorts dat men beter weet dan nu het geval is welke locaties voor ontgronding in aanmerking kunnen komen. Op deze grond is het naar mijn oordeel aanvaardbaar voor de financiering een specifieke heffingsmogelijkheid in het leven te roepen. Hiervan uitgaande, is ervoor gekozen om door middel van de heffing uitsluitend die kosten te financieren, die werkzaamheden betreffen die, vergeleken met de huidige situatie, kunnen worden beschouwd als nieuwe dan wel als verzwaring van bestaande werkzaamheden. Teneinde op dit punt wettelijk duidelijkheid te scheppen zijn de kosten van zodanige werkzaamheden bepaald op 50% van de kosten van de totale werkzaamheden van de provincies op het onderhavige terrein. Het zou te ver voeren als de heffing mede zou omvatten de financiering van de kosten van werkzaamheden die onder de geldende wetgeving reeds worden gemaakt. Financiering van die kosten dient op dezelfde wijze als thans reeds geschiedt plaats te vinden uit de algemene middelen van de provincies. Er is voorts evenmin aanleiding om – het IPO heeft daarom gevraagd – nog een afzonderlijke financiële regeling te treffen ter tegemoetkoming in de door de provincies reeds gemaakte kosten in bijvoorbeeld de afgelopen tien jaar.

2.6.3. Heffingplichtigen

Als heffingplichtigen kunnen worden aangewezen categorieën van houders van vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet en van de in artikel 12 van de wet bedoelde machtigingen. Deze zullen bij provinciale

verordening moeten worden aangewezen. Als grondslag voor de heffing zal worden uitgegaan van de hoeveelheid van de stoffen ten aanzien waarvan vergunning of machtiging is verleend. Het is de bedoeling dat de heffing wordt geheven van die houders van vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet die ontgronden met het oog op de oppervlaktedelfstoffenvoorziening. Teneinde te voorkomen dat op dit punt in de (heffings)-praktijk steeds weer discussies en beroepsprocedures ontstaan, is in het wetsvoorstel bepaald dat alle vergunningen (machtigingen), voor zover zij betrekking hebben op 10 000 kubieke meter oppervlaktedelfstoffen (gemeten in profiel, dat wil zeggen vaste substantie zoals aanwezig in de bodem voordat wordt ontgrond) of meer, worden geacht betrekking te hebben op ontgrondingen met het oog op de oppervlaktedelfstoffenvoorziening. Betreft het minder dan 10 000 kubieke meter «vergunde» delfstoffen, dan wordt er wettelijk vanuit gegaan dat het in alle gevallen niet gaat om een ontgronding ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening. Met het oog hierop is in artikel 21f bepaald dat vergunninghouders die minder dan 10 000 kubieke meter stoffen winnen, niet aan de heffing worden onderworpen.

Het IPO heeft opgemerkt dat, gelet op de verschillen per provincie, men van mening is dat in de wet slechts moet worden opgenomen dat de provincies bij verordening vastleggen voor welke vergunningen wèl en voor welke niet een bestemmingsheffing kan worden geheven.
Gelet op het (belasting)karakter is het evenwel naar mijn oordeel wenselijk dat de wet zelf de grondslag voor de heffing aangeeft. Dit schept de nodige duidelijkheid en bevordert de uniformiteit van de heffing.
Het voorkomt tevens procedures ter zake bij de fiscale rechter.

Voor wat betreft de te verwachten kosten zij opgemerkt dat geraamd wordt dat, gerelateerd aan de te winnen hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen, de extra-kosten neerkomen op naar schatting een aantal centen per gewonnen kubieke meter.

De ten laste van de provincie komende kosten ten gevolge van het wetsvoorstel, welke betrekking hebben op de vergunningprocedure en de coördinatie ervan met andere besluitvormingsprocedures (bijv. ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de milieuwetgeving (met name de Wet milieubeheer), zullen niet uit de opbrengst van de hierboven bedoelde heffing worden bestreden.
Eventuele extra-kosten kunnen worden bestreden door verhoging van de leges, welke provincies kunnen opleggen in verband met de behandeling van aanvragen voor beschikkingen.

De regeling van de bestemmingsheffing is zo opgezet dat deze met weinig perceptiekosten kan worden geïnd. De inning kan plaatsvinden op dezelfde wijze als de inning van leges, die provincies kunnen vragen ten behoeve van de behandeling van de vergunningaanvraag. Aannemelijk is dat de opbrengst van de heffing ligt in dezelfde orde-grootte als de opbrengst van de leges.

2.7. Criteria vergunningstelsel; bereik vergunningvoorschriften

2.7.1. Bereik huidige vergunningvoorschriften

Artikel 3, tweede lid, van de geldende Ontgrondingenwet bepaalt dat aan een vergunning – met inachtneming van de krachtens artikel 5 gestelde nadere regelen – voorwaarden kunnen worden verbonden «ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen». Artikel 5, eerste en tweede lid, bepaalt dat bij AMvB/provinciale verordening nadere regelen omtrent ontgrondingen worden gesteld. Artikel 7 bepaalt dat

bedoelde regelingen bepalingen inhouden omtrent de aan een vergunning te verbinden voorwaarden met betrekking tot (onder meer) het werkplan volgens hetwelk de ontgronding zal geschieden, de toestand waarin de percelen waarvoor een vergunning is verleend, na ontgronding dienen te worden gebracht, de zekerheid die moet worden gesteld voor de betaling van de kosten van uitvoering en onderhoud van werken.

In de nota «Gegrond Ontgronden» (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 100, nr 2, blz. 33) is als tekortkoming van de bestaande wet gesignaleerd dat de juridische mogelijkheden om met name een maatschappelijk aanvaardbaar geachte nabestemming en beheer van de locatie na ontgronding en een aanpassingsinrichting van de omgeving van de locatie tot stand te brengen, te kort lijken te schieten. In de praktijk wordt, in aanvulling op de voorschriften, verbonden aan de ontgrondingsvergunning, dit soort zaken toch geregeld, namelijk in privaatrechtelijke regelingen (overeenkomsten). Deze verbrokkeling van de regeling (deels publiekrechtelijk (vergunning(voorschriften) en deels privaatrechtelijk) heeft het volgende bezwaar. Bij de afweging van de bij de ontgronding betrokken belangen in het kader van de beoordeling van de vergunningaanvraag speelt de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan een vergunning een wezenlijke rol. Door bepaalde voorschriften te stellen kan in bepaalde gevallen tegemoet worden gekomen aan bezwaren tegen het verlenen van de vergunning. Het deels opnemen van regelingen inzake bijv. aanpassingsinrichting in privaatrechtelijke overeenkomsten brengt een zelfstandige belangenafweging van de overheid bij de besluitvorming over de vergunningaanvraag en de rechtsbescherming van betrokkenen in gevaar. Indien de vergunning wordt verleend onder de voorwaarde dat of nadat bepaalde zaken die niet langs publiekrechtelijke weg kunnen worden geregeld, op andere, privaat rechtelijke wijze worden geregeld, zou de vergunningverlenende instantie beticht kunnen worden van het gebruiken van publiekrechtelijke bevoegdheden voor doeleinden waarvoor die bevoegdheden niet zijn toegekend. Ook dit is een motief om wettelijk te regelen dat de hier bedoelde onderwerpen in het kader van aan de vergunning te verbinden voorschriften kunnen worden geregeld.

Het gaat erom wettelijk buiten twijfel te stellen dat de aan een vergunning te verbinden voorschriften betrekking kunnen hebben op:

a. de herinrichting van het perceel na ontgronding;

b. in plaats van de onder a bedoelde verplichting – het betalen van een bepaald bedrag;

c. het betalen geheel of gedeeltelijk van de kosten van het beheer van het ontgronde perceel na ontgronden;

d. het betalen van de kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding.

Indien op deze punten vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld, is het sluiten van privaatrechtelijke contracten ten aanzien van deze onderwerpen niet meer nodig.

2.7.2. Aanvulling wettelijke bepalingen

In verband met het vorenstaande wordt voorgesteld in artikel 3, derde lid, van de wet een – niet uitputtend bedoelde (de aanhef van het artikellid spreekt van «kunnen inhouden») – opsomming op te nemen van belangrijke categorieën van onderwerpen, ter zake waarvan vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld. Afgezien van de zojuist vermelde onderwerpen van vergunningvoorschriften zijn hierin ook enkele van de in artikel 7, eerste lid, van de geldende wet genoemde onderwerpen vermeld, namelijk dat bij het vergunningvoorschrift een werkplan wordt voorgeschreven en dat het stellen van financiële zekerheid voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen wordt voorgeschreven.

Voorts leek het wenselijk dat de wet ook buiten twijfel stelt dat op een aantal andere punten vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld. Allereerst gaat het om het opleggen van de verplichting dat bepaalde oppervlaktedelfstoffen voor geen ander doel worden afgeleverd dan voor dat wat bij het voorschrift is omschreven. Zo kan uit een oogpunt van zorgvuldig omgaan met grondstoffen worden voorgeschreven dat een hoogwaardige oppervlaktedelfstof als beton- en metselzand niet mag worden afgeleverd in verband met de bestemming ophoogzand. Een ander voorbeeld is dat bij wijze van vergunningvoorschrift wordt bepaald dat de oppervlaktedelfstoffen alleen ten behoeve van een bepaald werk of naar een bepaald gebied mogen worden afgevoerd; aldus kan beter worden beheerst dat de «vergunde» hoeveelheid oppervlaktedelfstof wordt aangewend voor het doel dat de vergunningverlener voor ogen stond bij het afgeven van de vergunning. Bij het stellen van het hier bedoelde voorschrift dient er uiteraard tegen te worden gewaakt dat zodanig voorschrift in strijd komt met het EG-recht.

Verder is het wenselijk wettelijk vast te leggen dat een wintempobepaling bij wege van vergunningvoorschrift kan worden voorgeschreven; bijv. dat, teneinde een te snelle uitputting te voorkomen, binnen 3 jaar niet meer dan een bepaalde hoeveelheid stoffen mag worden gewonnen.

Voorts kan als vergunningvoorschrift kan worden voorgeschreven dat moet worden voldaan aan door een overheidsorgaan gestelde nadere eisen.

Verder wordt wettelijk de mogelijkheid in het leven geroepen dat voor een goede controle op de naleving van bepaalde voorschriften – bijv. het zojuist vermelde voorschrift dat bepaalde delfstoffen voor geen andere bestemming mogen worden afgeleverd dan voor die welke is aangegeven – een bepaalde administratie kan worden voorgeschreven, welke ter beschikking moet worden gesteld van het vergunningverlenend gezag (nieuw vijfde lid van artikel 3).

Voorts is bepaald dat de vergunningvoorschriften mede betrekking kunnen hebben op het leveren van een financiële bijdrage in de kosten van aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel. Dit aspect was onder 2.7.1. reeds aan de orde. Bij «omgeving» (artikel 3, derde lid, onder e) wordt niet gedacht aan de «afwerkingsrand» van het gebied waar wordt of is ontgrond – die behoort tot het perceel waarvoor vergunning tot ontgronden is verleend – maar op het gebied daaromheen, voorzover dit direct of indirect door de ontgronding wordt beïnvloed.

De geldende Ontgrondingenwet (artikel 7, eerste lid, onder c) bevat een met laatstgenoemd artikelonderdeel enigszins vergelijkbare bepaling. Zij houdt in dat als vergunningvoorwaarde kan worden gesteld dat andere, aan te wijzen percelen dan die welke worden ontgrond in een bepaalde toestand worden gebracht. Deze bepaling is indertijd opgenomen om te kunnen bewerkstelligen dat bij verlies van landbouwgrond als gevolg van ontgronding, elders grond in cultuur wordt gebracht. Deze situatie doet zich tegenwoordig niet meer voor. Ook is het nauwelijks voorstelbaar dat zodanige andere percelen in een bepaalde toestand worden gebracht zonder dat daarvoor vergunningen nodig zijn, c.q. zulks planologische maatregelen ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening vergt. Gezien het vorenstaande bestaat aan het stellen van bedoeld voorschrift voor het zojuist beschreven doel geen behoefte.

2.7.3. Verschillende aanvragen voor hetzelfde perceel

Tenslotte is in verband met de opsomming van mogelijke vergunningvoorschriften nog het volgende aspect van belang. Onder het regime van de herziene wet zal, zo valt te verwachten, zich vaker het probleem voorzien dat het bevoegde gezag twee of meer aanvragen voor hetzelfde

perceel krijgt. De voorziene planning verschaft immers inzicht in de vraag waar vergunningaanvragen het kansrijkst zijn. Tevens is te verwachten dat als voortvloeisel van de voorziene planning ook niet meer of grotere winplaatsen zullen worden aangewezen dan nodig is om aan de richtinggevende uitspraken te voldoen. Daarmee wordt dus voor een langere periode een plafond gesteld aan de te winnen hoeveelheid en daarmee indirect ook aan het aantal af te geven vergunningen. Door schaalvergroting zijn individuele bedrijven bovendien meer dan voorheen in staat een relatief groot gebied ook alleen te exploiteren.

Voor het bovengeschetste probleem aan wie vergunning te verlenen, zijn verschillende oplossingen mogelijk. Als uitgangspunt kunnen de volgende overwegingen dienen.

Bij de uitvoering van een planmatig beleid moeten alle bij de productie en distributie van oppervlaktedelfstoffen respectievelijk vervangende materialen betrokken bedrijven in beginsel gelijke kansen krijgen om daaraan deel te nemen. Van belang is voorts het uitgangspunt van het beleid inzake mededinging dat er voldoende concurrentie moet blijven bestaan.

Dit houdt in dat evenredige verdeling van vergunningen aan de hand van in het verleden gerealiseerde marktaandelen, zodanig dat de marktverdeling tot in lengte van jaren vastligt, moet worden afgewezen. Hetzelfde geldt voor het van overheidswege voorschrijven van samenwerking tussen ondernemingen, opdat er maar één vergunningaanvrager overblijft.

In sommige winplaatsen b.v. zal het om technisch-organisatorische redenen niet mogelijk zijn bedrijven onafhankelijk van elkaar te laten werken. Alsdan is slechts één bedrijf ofwel een samenwerking van bedrijven toelaatbaar. De ten aanzien van een bepaalde winplaats samenwerkende bedrijven zullen dan een overeenkomst moeten sluiten, die uit mededingingsoogpunt beperkt behoort te blijven tot de desbetreffende winplaats. Voor een dergelijke overeenkomst zijn twee varianten denkbaar. Ten eerste de variant dat de op samenwerking aangewezen bedrijven een samenwerkingsverband oprichten voor de exploitatie van de beoogde winplaats. Dit samenwerkingsverband is dan de vergunningaanvrager en kan de vergunninghouder worden. De tweede variant is dat de betrokken bedrijven, voorafgaande aan de vergunningverlening, een overeenkomst sluiten waarin wordt vastgelegd dat de een vergunninghouder wordt en dat die vergunninghouder zich verplicht toe te laten dat een deel van het te ontgronden perceel wordt ontgrond door een of meer anderen dan de vergunninghouder. In deze variant hoeft niet een specifiek samenwerkingsverband te worden opgericht. Teneinde buiten twijfel te stellen dat de hier bedoelde tweede variant in de vorm van een desbetreffend vergunning voorschrift wettelijk mogelijk is, is zulks met zoveel woorden bepaald. Verwezen wordt naar artikel 3, derde lid, onder i. Dat artikellid biedt voorts de mogelijkheid voor te schrijven dat de tussen vergunninghouder en andere bedrijven te sluiten overeenkomst de goedkeuring van de overheid behoeft.

Komt een dergelijke overeenkomst of een samenwerkingsverband als hierboven bedoeld niet tot stand voordat de aanvrage om vergunning voor de desbetreffende winplaats wordt ingediend en ziet de vergunningverlenende instantie zich door meer vergunningaanvragen voor een keuzeprobleem gesteld, dan zal dat aspect onderdeel moeten uitmaken van de belangenafweging. De vergunningverlener kan hierbij de marktverhoudingen laten meewegen bij de beslissing, alsmede bijvoorbeeld de bereidheid van de aanvragers tot het leveren van een financile bijdrage aan de herinrichting van de ontgronde locatie.

Vorenstaande overwegingen kunnen het bevoegde gezag voldoende houvast bieden bij de oplossing van het keuzeprobleem, waarvoor het wordt geplaatst indien verschillende bedrijven voor dezelfde winplaats *een ontgrondingsvergunning aanvragen.*

2.7.4. Verruiming vergunningcriterium

In verband met de zojuist besproken opsomming van mogelijke vergunningvoorschriften, die mede betrekking kunnen hebben op zaken als de zorg voor de aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel, is het wenselijk het algemene criterium voor het verbinden van voorschriften aan de onderhavige vergunning (artikel 3, tweede lid), dat mede dient als weigeringsgrond (artikel 3, derde lid), te verruimen. Voorgesteld wordt de formule «ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen» aan te vullen met de formule: ter bevordering en bescherming van belangen die betrokken zijn bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken, alsmede de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken. De term «bescherming» ziet hierbij op het voorkomen of beperken van aantasting van belangen die (kunnen) worden geschaad bij het uitvoeren van de ontgronding. Dit kan, soms alleen gedeeltelijk, geschieden door de herin richting van de ontgronde onroerende zaken of de aanpassingsinrichting van de omgeving ervan. De term «bevordering» doelt op de situatie waarin voorschriften worden gesteld die niet dienen ter bescherming van belangen welke, indien die voorschriften niet zouden zijn gesteld, zouden zijn gelaedeerd of nog meer zouden zijn geschaad. Het gaat in dit verband om het voorschrijven van bijvoorbeeld een bepaalde vorm van herinrichting, waardoor een bepaald gebied een bepaalde, zinvol geachte functie goed kan vervullen.

2.7.5. Tenaamstelling

Voor de naleving van vergunningvoorschriften kan uiteraard de hoedanigheid van de vergunninghouder van belang zijn. Een enkele keer is het voorgekomen dat een vergunning op naam van een ander dan de (aanvankelijke) aanvrager is gesteld, zonder dat van meet af aan sprake was van verschillende aanvragen. Het ging om een geval waarin was gebleken dat de ontgronding zoals de aanvrager zich die voorstelde kennelijk niet uitvoerbaar was, omdat deze niet tot overeenstemming kon komen met de eigenaar van het te ontgronden perceel, en vervolgens die eigenaar de aanvrage zoals die er lag «overnam». De Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State stelde in haar uitspraak in de desbetreffende beroepszaak (d.d. 7 oktober 1992, ARB nr. 624, m.nt. PJS) wel als voorwaarde dat door de vergunningverlening aan de eigenaar geen voor de bij de ontgronding betrokken belangen relevante wijzigingen op zouden treden; in casu was daaraan voldaan. Het ligt in de rede dat zodanige voorwaarde ook geldt bij wijziging van de tenaamstelling na verlening van de vergunning. Dit betekent dus onder meer dat geen aanleiding mag bestaan voor vrees voor niet-naleving van vergunningvoorschriften, daaronder begrepen de vergunningvooschriften ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde roerende zaken en de aanpassing van de omgeving daarvan, waarvoor artikel 3, tweede lid, thans een uitdrukkelijke grondslag biedt.

2.7.6. Opsomming vergunningvoorschriften niet uitputtend

Tot slot kan nog het volgende over het vergunningstelsel en vergunningvoorschriften worden opgemerkt. Zoals ook in § 2.7.2 is vermeld, wordt het gewenst geacht, door vermelding in artikel 3, derde lid, voor een aantal onderwerpen buiten twijfel te stellen dat daaromtrent vergunningvoorschriften kunnen worden gesteld, met dien verstande dat artikel 3, derde lid, geen uitputtende opsomming bevat. Voor andere aspecten kunnen, als de afweging van alle bij de ontgronding betrokken belangen dit met zich brengt en het past binnen artikel 3, tweede lid, ook

voorschriften worden gesteld. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan voorschriften met betrekking tot archeologische inventarisatie of onderzoek en de financiering daarvan.

2.8. Samenvatting van hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Ter wille van de overzichtelijkheid volgt hieronder een samenvatting van de hooflijnen van het wetvoorstel.

Het wetsvoorstel heeft globaal twee hoofddoelstellingen. In de eerste plaats wordt voorzien in een stelsel van planning en coördinatie ten behoeve van de ontgrondingen die van belang zijn voor de winning van oppervlaktedelfstoffen in Nederland met het oog op de grondstoffenvoorziening voor de bouw. Voor wat betreft de planning wordt niet voorzien in een apart, specifiek planningstelsel. De planning geschiedt met toepassing van het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (structuurschema, streekplan). Het bepalen van winplaatsen zal kunnen geschieden in het kader van streekplannen. Verder is verplichte beleidscoördinatie voorzien tussen rijk en provincies omtrent onder meer de voorbereiding en uitvoering van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Indien de vaststelling van winplaatsen geschiedt in streekplannen, is voorzien in betrokkenheid van de gemeenten wie het aangaat (het bestemmingsplan kan immers belemmeringen bevatten in verband met de verwezenlijking van de voorgenomen winplaats). Bij de voorbereiding van zodanig streekplan wordt de betrokken gemeente geconsulteerd ten aanzien van de vraag of het bestemmingsplan beletselen bevat ten aanzien van de verwezenlijking van de voorgenomen winplaats. Is de gemeente niet bereid deze weg te nemen en gaat de provincie over tot vaststelling van de winplaats, dan dient gelijktijdig een aanwijzing op grond van de Wet RO aan de gemeente te worden gegeven om het bestemmingsplan aan te passen. Tegen het besluit tot aanwijzing van de winplaats is beroep mogelijk op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Indien de provincie niet is overgegaan tot het aanwijzen van bepaalde winplaatsen in het streekplan, dan vindt coördinatie ten aanzien van de inhoud van het bestemmingsplan met betrekking tot de vraag of het bestemmingsplan de beoogde winplaats toelaat, plaats bij de beslissing op de aanvrage voor de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet. Die vergunning wordt niet verleend als de beoogde ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, tenzij de betrokken gemeente heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen of aan de gemeente een aanwijzing op grond van de Wet RO is gegeven om het bestemmingsplan aan te passen.

In de tweede plaats gaat het om de bevordering van doelmatige procedures met betrekking tot de verlening van de diverse vereiste vergunningen en andere toestemmingen (beschikkingen). Met het oog hierop wordt, indien de aanvrager hierom vraagt, coördinatie ingevolge de Wet milieubeheer – door gedeputeerde staten – verplicht gesteld ten aanzien van de voorbereiding en behandeling van de diverse aanvragen om toestemmingen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat in hetzelfde tijdsbestek een beslissing door de diverse betrokken overheden op de aanvragen om toestemming wordt genomen, waarbij tevens in het kader van die coördinatie inhoudelijke afstemming van de diverse beschikkingen kan plaatsvinden. Met toepassing van de bepalingen van de eerste tranche van de Awb ten aanzien van de (voorbereiding van) beschikkingen betekent het vorenstaande dat in het algemeen in ongeveer een half jaar tijd vanaf het tijdstip van indiening van de aanvrage een beslissing wordt genomen op de diverse aanvragen. Dit betekent een zeer aanzienlijke tijdwinst, vergeleken met de huidige situatie waarin zeer vaak geen parallelle en gecoördineerde behandeling en beslissing plaatsvindt. De

indruk bestaat dat in vele gevallen in de huidige situatie drie tot vijf jaren gemoeid zijn met het verkrijgen van de benodigde bestuurlijke toestemmingen. Nadat de bestuurlijke fase is afgerond, is het in de huidige situatie zo dat er op verschillende momenten en bij verschillende rechters (Kroon, Afdeling rechtspraak Raad van State) procedures worden gevoerd. In het nieuwe bestel komt aan deze verbrokkeling van het beroep ten aanzien van de hier bedoelde vergunningen en andere toestemmingen, zowel in tijd gezien als wat de rechtsprekende instantie betreft, een eind. Er vindt integratie van beroep plaats doordat uitsluitend de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd wordt verklaard als beroepsinstantie ten aanzien van de diverse beslissingen op verzoeken om toestemming.

Verder is het zo dat de Afdeling op termijn wordt gesteld: binnen een jaar nadat het beroep is ingesteld, dient de Afdeling een beslissing te hebben genomen. Ook dit betekent een aanzienlijk verschil met de huidige situatie, waarin het nogal eens voorkomt dat de behandeling van een beroep tegen alleen reeds een beslissing op de aanvrage om de Ontgrondingenwetvergunning vijf jaar of meer in beslag neemt.

De nieuwe regeling inzake planning en daarmee verband houdende coördinatie (artikelen 7a–7g) op rijks- en provinciaal niveau heeft betrekking op ontgrondingen die van belang zijn voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening. Van de jaarlijks verleende hoeveelheid ontgrondingsvergunningen (ca 500) heeft ca 15% (75) hiervan, betrekking op grote ontgrondingen (groter dan 500 000 m^3). Met name voor klei en ophoogzand zijn kleinere ontgrondingen ook van belang voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening. De nieuwe regeling inzake (op verzoek verplichte) coördinatie van voorbereiding en behandeling van aanvragen om toestemming is van toepassing op alle ontgrondingen; hetzelfde is het geval ten aanzien van de integratie van beroepsmomenten.

Voorts is voorzien in een facultatieve provinciale bestemmingsheffing (§ 2.7).

Verder wordt het bereik van het vergunningstelsel enigszins uitgebreid in die zin dat vergunningvoorschriften ook betrekking kunnen hebben op het betalen van een bepaald bedrag in plaats van de verplichting tot herinrichting of het betalen van het geheel of een deel van de beheerskosten van het ontgronde perceel alsmede het betalen van het geheel of een deel van de kosten in verband met aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding.

3. OVERIGE ONDERWERPEN

3.1. Verhouding met aanpassingsinrichting ingevolge de Landinrichtingswet

Aanpassingsinrichting in de zin van de Landinrichtingswet is in hoofdzaak bedoeld om de nadelige gevolgen van een infrastructurele voorziening (van regionaal of nationaal belang) – waartoe ook een ontgronding kan worden gerekend – op het omliggende gebied te verminderen of op te heffen. Aanpassingsinrichting is volgend op de infrastructurele voorziening en kan kostenbesparend werken omdat de mogelijkheid tot grondruil bestaat en aldus dikwijls minder werken nodig zijn. Aanpassingsinrichting kan worden aangevraagd door de initiatiefnemer van de infrastructurele voorziening. De financiering van de maatregelen voor het opheffen of verminderen van de nadelige gevolgen komt ten laste van de initiatiefnemer. De infrastructurele voorziening zelf maakt geen deel uit van de aanpassingsinrichting.

De multifunctionele aanpak bij landinrichting maakt het in beginsel ook

mogelijk om met aanpassingsinrichting, naast de voorzieningen voor het opheffen of verminderen van negatieve gevolgen, in beperkte mate aanvullende voorzieningen te treffen voor bijvoorbeeld natuur en landschap in de omgeving van de infrastructurele voorziening; de kosten daarvan kunnen in aanmerking komen voor subsidiëring volgens de gebruikelijke regeling bij landinrichting. Indien geen sprake is van (de wens tot) aanvullende voorzieningen als hiervoor bedoeld dan wel indien daarvoor geen financiering gevonden kan worden, kan met gebruikmaking van de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften aan ontgrondingsvergunningen (zie § 2.7) geregeld worden dat financiën beschikbaar zijn voor aanpassingsinrichting voorzover die ten laste gebracht kan worden van de ontgronder.

Aanpassingsinrichting op basis van de Landinrichtingswet kan in het algemeen zinvol zijn vanwege kostenverlaging. Indien sprake is van (de wens tot) aanvullende voorzieningen en daarvoor financiering gevonden kan worden, heeft aanpassingsinrichting op basis van de Landinrichtingswet zin. Het wettelijk regelen dat bij grote ontgrondingen steeds aanpassingsinrichting op basis van de Landinrichtingswet plaatsvindt, voert te ver. Wel is het zinvol dat steeds, met name bij grote ontgrondingen, nagegaan wordt of aanpassingsinrichting op basis van de Landinrichtingswet een bruikbaar instrument is.

3.2. Wijziging van de onteigeningswet

Volgens artikel 72c van de onteigeningswet kan onteigening zonder z.g. nutswet plaatsvinden indien de onteigening geschiedt in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen welke van betekenis zijn voor de nationale economie nadat ten aanzien van zodanige ontgronding een vergunning krachtens de Ontgrondingenwet is verleend en onherroepelijk is geworden. In de hier bedoelde gevallen geschiedt de onteigening ingevolge een Koninklijk besluit, de Raad van State gehoord. Voorwaarde voor toepassing van de bepaling is, zoals opgemerkt, dat het gaat om winning van oppervlaktedelfstoffen die «van betekenis zijn voor de nationale economie». Het hier bedoelde criterium is nogal vaag aangezien onzekerheid bestaat ten aanzien van de vraag wanneer, in relatie tot een concrete ontgronding, nu precies gesproken kan worden van oppervlaktedelfstoffen die van betekenis zijn voor de nationale economie. Deze vraag, die in het algemeen reeds moeilijk is te beantwoorden, gaf te meer aanleiding tot problemen in de gevallen waarin de onteigening geschiedt ten name van een bepaalde provincie. Voor die provincie is het niet steeds goed mogelijk gemotiveerd aan te geven of het in een bepaald geval gaat om de winning van delfstoffen die van belang zijn voor de nationale economie. Het is wenselijk dat in alle gevallen van ontgrondingen welke gericht zijn op de voorziening in oppervlaktedelfstoffen, eventueel noodzakelijke onteigening, ter verkorting van de duur van de onteigeningsprocedure, ingevolge een Koninklijk besluit plaatsvindt. Hierbij moet worden bedacht dat in de hier bedoelde gevallen de noodzaak en urgentie van het kunnen ontgronden ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening reeds vast staan. Er is immers reeds, wil onteigend kunnen worden, een onherroepelijk geworden ontgrondingsvergunning waarbij alle relevante betrokken belangen in dat kader zijn afgewogen.

Nu de ontgrondingsvergunning onherroepelijk is geworden, is het weinig zinvol dat de onteigeningsprocedure nog geruime tijd in beslag neemt, hetgeen met name het geval is indien de onteigening haar beslag zou moeten krijgen door middel van een nutswet. De maatschappelijke kosten van onteigening in de hier bedoelde gevallen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt. Onder de zoëven geschetste omstandigheden is het wenselijk de onteigeningsprocedure in die zin te vereenvoudigen dat zij in deze gevallen kan plaatsvinden ingevolge Koninklijk besluit. Om

die reden wordt voorgesteld het beperkende criterium (oppervlaktedelfstoffen welke van betekenis zijn voor de nationale economie) te schrappen.

De tweede wijziging met betrekking tot artikel 72c heeft betrekking op de gevallen waarin in het streekplan onherroepelijk een winplaats is bepaald. Het gaat hier om een volledig afgewogen beslissing in de ruimtelijke lijn, waartegen beroep heeft open gestaan op grond van artikel 21 van het wetsvoorstel. Daarvan uitgaande is het mede ter bespoediging van het kunnen ontgronden ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening wenselijk om op basis van zodanige beslissing te kunnen onteigenen ingevolge Koninklijk besluit. Het hier bedoelde geval van onteigenen op basis van een in het streekplan vervatte beslissing tot vaststelling van een winplaats staat juridisch en materieel op één lijn met een in een bestemmingsplan vervatte vaststel ling van een winplaats. De onteigeningswet (artikel 77) bevat reeds een voorziening op basis waarvan ingevolge een bestemmingsplan ingevolge KB kan worden onteigend. Er is derhalve alle aanleiding de lijn door te trekken tot de gevallen van onteigening in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen op grond van een definitieve vaststelling van een winplaats in het streekplan.

3.3. Verhouding met de mijnwetgeving; intrekking van de Wet bodemmaterialen Noordzee

De Mijnwet 1810 is tot dusver mede van toepassing op ontgrondingen in de zin van de Ontgrondingenwet, voorzover zij plaatsvinden in mijnen, mijngroeven en steengroeven. Het gaat bij ontgrondingen om de situatie waarin de bodem wordt verlaagd doordat aan de oppervlakte van de bodem stoffen worden verwijderd en derhalve niet om de situatie waarin de bodem verzakt als gevolg van de omstandigheid dat onder de bodem stoffen worden weggenomen.

De Mijnwet continentaal plat is van toepassing ten aanzien van de winning van alle op het continentaal plat aanwezige delfstoffen. De Mijnwet continentaal plat is dus mede van toepassing op ontgrondingen die op delfstoffen betrekking hebben. Deze wet geldt niet voor ontgrondingen met betrekking tot schelpen, grind, zand en klei, omdat deze materialen niet worden aangemerkt als delfstoffen.

Ten aanzien van ontgrondingen van laatstbedoelde stoffen is geen specifieke wetgeving in werking getreden, aangezien de uit 1974 daterende Wet bodemmaterialen Noordzee, die erop gericht is regels te stellen ten aanzien van het winnen van de zoëven bedoelde bodemmaterialen, niet in werking is getreden.

Voorgesteld wordt de Ontgrondingenwet mede betrekking te doen hebben op ontgrondingen welke nu worden beheerst door de genoemde mijnwetten en de Wet bodemmaterialen Noordzee.

Dit geschiedt door te bepalen dat de Ontgrondingenwet mede van toepassing is op de ontgrondingen op het continentaal plat (artikel 4a) en door de Mijnwet 1810 en de Mijnwet continentaal plat niet van toepassing te verklaren op ontgrondingen (artikelen V en VI), alsmede de Wet bodemmaterialen Noordzee in te trekken (artikel III).

In verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken voor de uitvoering van de mijnwetgeving die betrekking heeft op het winnen van delfstoffen, wordt het wenselijk geacht dat vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet, voor zover zij betrekking hebben op delfstoffen, bedoeld in artikel 2 van de Mijnwet 1810, worden verleend na overleg met die minister (artikel 8, derde lid). Het zou voor wat de hier bedoelde delfstoffen betreft kunnen gaan om bruinkool, mangaan, grafiet of andere metallische stoffen en aluin. Overigens heeft een dergelijk geval zich in de praktijk tot nu toe niet voorgedaan.

Voor wat betreft de intrekking van de Wet bodemmaterialen Noordzee wordt nog gewezen op het volgende. Die wet bevat een vergunningstelsel met betrekking tot het winnen van genoemde bodemmaterialen uit het Nederlands deel van het continentaal plat van de Noordzee. In plaats van dat vergunningstelsel zal het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet van toepassing zijn. Artikel 6 van de Wet bodemmaterialen Noordzee somt een aantal belangen op ten aanzien waarvan – bij algemene maatregel van bestuur – voorschriften kunnen worden gegeven. In dat verband worden genoemd waterstaatsbelangen, scheepvaart, visserij, het instandhouden van de levende rijkdommen van de zee, wetenschappelijk onderzoek, het leggen en onderhouden van onderzeese kabels en pijpleidingen, bescherming van bodemmaterialen, bescherming van historische, oudheidkundige en andere wetenschappelijke vondsten en andere in het volkenrecht erkende belangen. Gelet op het integrale karakter van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet (artikel 10, vijfde lid) kan met al deze belangen voldoende rekening worden gehouden bij de beslissing op de aanvrage om vergunning en door middel van het verbinden van voorschriften aan de vergunning.

4. ADVIEZEN EN COMMENTAREN INZAKE HET VOORONTWERP

4.1. Algemene beoordeling

De Raad van de Waterstaat acht het, met het oog op de toenemende behoefte aan een wettelijke regeling die het de rijksoverheid mogelijk maakt sturend en coördinerend op te treden en de ernst van de problematiek van de «stroperigheid» van de besluit- en beroepsprocedures, een goede zaak dat een voorontwerp naar buiten is gebracht dat beoogt instrumenten te bieden waarmee de problematiek inzake de oppervlaktedelfstoffenwinning tegemoet kan worden getreden. Waardering wordt uitgesproken voor de voortvarendheid waarmee, na een relatief lange periode van onzekerheid over de te kiezen aanpak, uitwerking is gegeven aan de hoofdlijnen van het wettelijk instrumentarium.

Met betrekking tot de keuze voor het beïnvloeden van de vergunninginstanties via de ruimtelijke-ordeningslijn, door indicatieve planning in een structuurschema, is de Raad van oordeel dat, gelet op het feit dat de problematiek van het ontgronden zich hoofdzakelijk voordoet als een ruimtelijk vraagstuk, deze benadering op zichzelf als bruikbaar en aanvaardbaar moet worden beschouwd, al is er enige twijfel ten aanzien van flexibiliteit en effectiviteit van het instrument structuurschema.

Naar het oordeel van de Raad kan echter pas een definitief oordeel worden gegeven over de juistheid van de keuze voor planning via de WRO-lijn wanneer duidelijk wordt welke inhoud het structuurschema zal krijgen.

Naast de keuze voor de WRO-lijn als stelsel voor planning en coördinatie acht de Raad het op zich een goede zaak dat gehoor is gegeven aan de klachten met betrekking tot de «stroperigheid» van de besluitvormings- en beroepsprocedures. Naar zijn oordeel noopt de huidige situatie, waarbij het niet zelden voorkomt dat 8 jaar verloopt tussen het moment van aanvraag en de definitieve besluitvorming, inderdaad tot verbetering.

Naast deze algemene woorden van waardering voor de hoofdlijnen van het voorontwerp heeft de Raad een aantal kritische vragen en kanttekeningen.

De Raad van advies voor de ruimtelijke ordening kan volledig instemmen met het streven de besluitvorming over ontgrondingen zoveel mogelijk te leiden via de lijn van de ruimtelijke ordening. Terecht – aldus de Raad – wordt gekozen voor een structuurschema oppervlaktedelfstoffen, voor de aanwijzing van winplaatsen in het streekplan en voor

een coördinatieregeling tussen vergunningverlening en bestemmingsplan. De Raad steunt in beginsel ook het voornemen om ten aanzien van de toestemmingsprocedures inzake ontgrondingen te komen tot coördinatie van de bestuurlijke besluitvormingsprocedures, mits de materiële waarborgen worden gehandhaafd, en integratie van de beroepsprocedures. De Raad heeft het voorontwerp in het bijzonder in relatie tot de ruimtelijke ordening bezien en geeft in dat verband op een aantal punten commentaar.

Het IPO kan instemmen met de gedachte van een structuurschema oppervlaktedelfstoffen en de overige hoofdpunten. Het IPO richt zijn commentaar op een aantal specifieke punten. Een hoofdpunt van kritiek is dat, gezien de nieuwe taken met betrekking tot planning, coördinatie en onderzoek, het een essentiële voorwaarde wordt geacht dat de provincies de mogelijkheid krijgen om die kosten integraal te verhalen op de vergunninghouder. Hetzelfde geldt ten aanzien van de mogelijkheid om de beheerskosten van de ontgronde locatie voor 100% te verhalen op de vergunninghouder.

De VNG acht, gelet op de knelpunten, een herziening van de Ontgrondingenwet geboden. Zij ondersteunt de gedachte om de coördinatie tussen Ontgrondingenwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening te regelen met toepassing van het bestaande planologische instrumentarium. Zij kan ook in beginsel instemmen met het streven van het rijk meer invloed op ontgrondingen te hebben. Hetzelfde geldt voor het voorstel tot stroomlijning van procedures. In het commentaar wordt ingegaan op de rol van de gemeente in de afstemming tussen de toepassing van de Ontgrondingenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het probleem van de herinrichting van ontgronde locaties.

Met de adviezen en commentaren is op diverse punten in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting rekening gehouden. Het verheugt de ondergetekende dat de hoofdlijnen van het voorontwerp door genoemde adviesorganen en IPO en VNG worden ondersteund. Daarnaast zijn er kritische opmerkingen gemaakt en zijn er suggesties tot aanpassing van wetsvoorstel en toelichting gedaan. Deze hebben op onderdelen geleid tot wijziging van het wetsvoorstel en de toelichting. In dit verband kan worden gewezen op de wettelijke omschrijving van mogelijke vergunningvoorschriften (onderdeel B van het wetsvoorstel), de regeling inzake de afstemming tussen mijnwetgeving en Ontgrondingenwet (onderdeel C), de omschrijving van de hoofdzaken van het structuurschema (onderdeel H), het afwijzen van de mogelijkheid dat vaststelling van een winplaats zelf door de provincie niet geschiedt in het streekplan maar in een uitwerkingsplan (onderdeel H). Naar die onderdelen en de daarop gegeven toelichting moge worden verwezen. Voor wat betreft de regeling van de heffing – de Raad van de Waterstaat en het IPO zijn daarop ingegaan – is gemeend dat, alles wel beschouwd, het de voorkeur verdient de regeling, vergeleken met het voorontwerp, ongewijzigd te laten. Verwezen wordt naar onderdeel 2.6.2 van de toelichting.

4.2. Specifieke planning

In een aantal adviezen en commentaren is aandacht gevraagd voor de vraag of er – naast het structuurschema – behoefte bestaat aan een regeling, inhoudende een meerjarenplanning voor de kortere termijn (bijv. 10 jaar). Naar mijn mening bestaat er om verschillende redenen geen aanleiding om over te gaan tot geformaliseerde operationele planning naast de reeds in de (voorgenomen) wetgeving verankerde instrumenten.

Allereerst is er het structuurschema, dat ook voor de korte en middellange termijn uitspraken in richtinggevende zin zal bevatten. Ik wijs er in

dit verband op dat het structuurschema telkens voor 5 jaar wordt vastgesteld; het schema wordt derhalve op een relatief korte termijn periodiek herzien. Dit biedt de mogelijkheid dat telkens met nieuwe feiten en omstandigheden bijvoorbeeld nieuwe ramingen van behoeften aan grondstoffen rekening wordt gehouden.

Op tweeërlei wijze kan ten aanzien van de uitvoering van het structuurschema de vinger aan de pols worden gehouden. In de eerste plaats is er het in artikel 7b voorziene periodieke overleg tussen minister en provincies, dat mede dient ter voorbereiding en uitvoering van het structuurschema. In dat kader kan niet alleen bewaakt worden of voldoende wordt zorggedragen dat de provincies voldoen aan de richtinggevende uitspraken, maar kan ook stelselmatig worden bezien of er aanleiding is (verwezen wordt naar het tweede lid van dat artikel) de aan de uitspraken ten grondslag liggende ramingen, prognoses e.d. te herzien. In de tweede plaats is het de bedoeling dat een en ander ook wordt gevolgd door het op grond van de Wet Raad voor verkeer en waterstaat ingestelde overlegorgaan oppervlaktedelfstoffen. In dat overlegorgaan kunnen knelpunten worden besproken en kan ook anderszins de vinger aan de pols worden gehouden. In het overlegorgaan zijn de betrokken belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en de lagere overheden vertegenwoordigd.

Op basis van de richtinggevende uitspraken in het structuurschema en conclusies van het beleidscoördinatie-overleg en het overlegorgaan kan, indien een bepaalde provincie onvoldoende wenst mee te werken, spoedig een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gegeven.

Al met al ben ik – met de Raad van de Waterstaat – van mening dat de voorgestelde planning, de vijfjaarlijkse periode voor herziening van het structuurschema en de overige wettelijke voorzieningen (beleidscoördinatie-overleg, overlegorgaan oppervlaktedelfstoffen) voldoende mogelijkheden bieden voor een goede en ook operationele planning. Een regeling daarnaast inzake meer specifieke planning (operationele meerjarenplanning) – nog daargelaten de vraag hoe deze zich zou moeten verhouden tot het structuurschema – is niet nodig en is niet wenselijk uit een oogpunt van de daaraan verbonden lasten.

4.3. Werk met werk

De Raad van advies voor de ruimtelijke ordening stelt dat ontgrondingen vaak (mede)dienstbaar zijn aan de realisering van ruimtelijke plannen, zoals plannen voor natuur-ontwikkeling en recreatie. Dan wordt «werk met werk» gemaakt. De Raad adviseert dit als doelstelling in de meest betrokken artikelen van de wet op te nemen.

Het is inderdaad vaak mogelijk met ontgrondingen zowel het belang van de grondstoffenvoorziening voor de bouw alsook bijvoorbeeld recreatie of natuurbelangen te dienen. Het cordineren, afstemmen en zo mogelijk integreren van dergelijke belangen is een belangrijke reden voor de planning, door de overheid, van ontgrondingen. Juist de keuze voor planning via de ruimtelijke-ordeningslijn leidt ertoe dat de coördinatie tussen verschillende belangen die aan het ontgronden zijn verbonden, centraal staat. Het opnemen van de doelstelling «werk met werk» maken in artikelen van de wet is daarom overbodig en voegt niets toe. Het advies heeft op dit punt ook geleid tot aanpassingen in de geest van het voorgaande in paragraaf 2.1.2 van de memorie van toelichting.

4.4. Nabestemming en herinrichting

Door de VNG en door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening

is uitvoerig ingegaan op de vraag in welk kader de kwestie van de nabestemming en herinrichting van het ontgrond perceel wordt geregeld en wat de invloed van de gemeente ter zake zal dienen te zijn.

Vooropgesteld kan worden dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel op dit punt geen wijzigingen worden aangebracht in de bestaande regelingen en bevoegdheden. Materieel gezien wordt alleen de mogelijkheid om voorschriften aan een ontgrondingsvergunning te verbinden enigszins verruimd (zie § 2.7) en heeft de nieuwe figuur van winplaatsvaststelling in het streekplan tot gevolg dat in dat kader ook aandacht wordt besteed aan herinrichting van de winplaats na ontgronden en eventuele aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde terrein.

Indien de provincie overgaat tot de vaststelling van een winplaats in het streekplan, zal met het oog op die besluitvorming rekening moeten worden gehouden met alle relevante belangen. Daartoe moet ook worden gerekend de vraag of de voorgenomen winplaats ook financieel kan worden gerealiseerd, alsook de vraag welke nabestemming aan het ontgronde perceel kan worden gegeven, de wijze van herinrichting ervan, alsmede de eventueel noodzakelijke aanpassingsinrichting van de omgeving. Nochtans staat in streekplankader de beslissing omtrent de winplaats zelve centraal. Weliswaar zal het streekplan ten aanzien van andere facetten gegevens kunnen bevatten en ook moeten bevatten met het oog op de onderbouwing van de beslissing inzake de winplaats, toch zal de beschrijving ten aanzien van bijvoorbeeld de nabestemming en de herinrichting van de locatie en de aanpassingsinrichting van de omgeving van de locatie – zoals de VNG heeft gesteld – indicatief van aard zijn.

De betrokkenheid van de gemeente bij de beslissing omtrent de winplaats in het streekplan krijgt op de volgende wijze gestalte. Gedeputeerde staten – die met de voorbereiding van (de herziening van) het streekplan zijn belast – zijn verplicht op grond van artikel 4a, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening overleg te plegen met alle bij het plan betrokken gemeentebesturen. Voorts kunnen gemeenten schriftelijk gedurende de termijn van terinzagelegging van het ontwerpplan bedenkingen naar voren brengen bij provinciale staten. Artikel 7c van het onderhavige wetsvoorstel bepaalt voorts dat, alvorens een winplaats wordt vastgesteld in een streekplan, gedeputeerde staten aan de gemeenteraad verzoeken mee te delen of de winplaats in overeenstemming is met het geldende of het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan (of het geldende voorbereidingsbesluit). Indien de winplaats is vastgesteld in het streekplan, kan een gemeente die het daarmee niet eens is beroep daartegen instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het kader van de beslissing op de aanvrage om vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet zijn ook de hierboven bedoelde aspecten aan de orde, met dien verstande evenwel dat de vaststelling van de winplaats in het streekplan een gegeven is, dat niet meer kan worden betwist (artikel 21a). In het kader van de beslissing op de vergunningaanvrage wordt de ontgronder, indien althans ter zake vergunningvoorschriften zijn gesteld, juridisch gebonden ten aanzien van de wijze van herinrichting van het ontgronde perceel of – in plaats daarvan – ten aanzien van het betalen van een bepaald bedrag met het oog op de herinrichting. Hetzelfde is het geval ten aanzien van de betaling van de kosten van beheer van het ontgronde perceel door de ontgronder, alsmede ten aanzien van de kosten in verband met aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel door de ontgronder.

De positie van de gemeente in dit verband is dat de gemeente kan worden gezien als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zij kan haar zienswijze naar voren brengen in het kader van de voorbereiding van de beslissing op de aanvrage en kan beroep

instellen tegen die beslissing.

Het vorenstaande betekent dat de hoogte van de kosten in verband met de herinrichting, het beheer van het ontgronde perceel en de aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel, voor zover die kosten ten laste komen van de ontgronder, met toepassing van de Ontgrondingenwet door de provincie wordt bepaald, waartegen uiteraard beroep openstaat bij de administratieve rechter. De gemeente heeft in dat kader mogelijkheden om haar zienswijze naar voren te brengen en om beroep in te stellen tegen een beslissing waarmee zij het niet eens is.

Het vorenstaande laat onverlet dat de gemeente, met gebruikmaking van het bestaande instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de (na)bestemming van het ontgronde gebied kan bepalen.
Bij de vraag of het betrokken bestemmingsplan (of herziening ervan) kan worden goedgekeurd en daaraan voorafgaand de vraag of de gemeente een bepaalde nabestemming in het bestemmingsplan kan vastleggen is allereerst van belang hetgeen ter zake in het streekplan is bepaald. De situatie kan zich immers voordoen dat het streekplan reeds een winplaats bevat. Voorkomen moet worden dat door te hoge eisen te stellen aan de nabestemming de kosten voor de ontgronder zo hoog oplopen dat deze prohibitief zijn voor het verwezenlijken van de ontgronding. Alsdan is er reden een zodanige nabestemming niet vast te stellen, en zo dit toch mocht gebeuren, een daarop gerichte herziening van het bestemmingsplan niet goed te keuren.
In de tweede plaats is voor de betrokken gemeente die een bepaalde nabestemming in het bestemmingsplan wil vastleggen, van belang of ter zake van een ontgronding door de provincie een positieve beslissing op een aanvrage om vergunning is genomen. Ook voor de provincie aan wie bedoelde wijziging van het bestemmingsplan (nabestemming) ter goedkeuring wordt voorgelegd, is in het kader van de beoordeling van de vraag of die herziening kan worden goedgekeurd een verleende vergunning ter zake ingevolge de Ontgrondingenwet een relevante factor, in die zin dat goedkeuring dient te worden onthouden indien het bestemmingsplan een planologische belemmering oplevert voor de verwezenlijking van de ontgronding met gebruikmaking van de reeds verleende vergunning. Indien de door de gemeente aangegeven nabestemming met zich brengt dat de ontgronder voor hogere kosten wordt gesteld dan reeds volgt uit de vergunningvoorschriften, zal de gemeente – teneinde problemen met de goedkeuring van het bestemmingsplan te voorkomen – bij het vaststellen van de nabestemming moeten aangeven op welke wijze, afgezien van hetgeen ter zake financieel wordt bijgedragen door de ontgronder ingevolge de vergunningvoorschriften, overigens wordt zorggedragen voor wat betreft de financiering van de nabestemming.

In het bovenstaande is weergegeven welke bevoegdheden provincie en gemeente hebben in de besluitvorming omtrent ongrondingen in relatie tot de ruimtelijke ordening. Zoals is beschreven in onderdeel 2.3, is het wetsvoorstel erop gericht dat goed overleg en consultatie tot stand komen (artikel 4a, tweede lid, Wet RO, artikelen 7c en 10, derde lid, wetsvoorstel). In de praktijk zullen naar verwachting veelal in gezamenlijk overleg tussen provincie, gemeente en ontgronder (projectcoördinatie) beslissingen inzake ontgronding worden voorbereid, waarbij tegelijkertijd afstemming plaatsvindt tussen ontgrondingenspoor en RO-spoor.

4.5. Planschadeclaims streekplan

De VNG heeft bepleit dat het recht om planschadeclaims in te dienen direct wordt gekoppeld aan de vaststelling van de winplaats in het

streekplan. Alsdan kan de provincie ook op dat punt zaken rechtstreeks met betrokkenen afdoen.

Overeenkomstig de suggestie van de VNG is in het wetsvoorstel een nieuw artikel 29a opgenomen. Het artikel houdt in dat, indien een winplaats is vastgesteld in een streekplan, artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van overeenkomstige toepassing is.

4.6. Voorlopige bestemming

Door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening is aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om in het bestemmingsplan aan de winplaats voor de duur van de ontgronding de voorlopige bestemming «ontgronding» te geven. Aan die voorlopige bestemming kunnen beheersvoorschriften worden gekoppeld. Het gaat daarbij om een voorlopige bestemming ingevolge artikel 12 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Raad wijst hierbij evenwel op de heersende jurisprudentie die het niet toelaatbaar acht een voorlopige bestemming te bepalen, als onvoldoende vaststaat dat de grond binnen de wettelijke planperiode van tien jaren voor de definitieve bestemming zal worden aangewend. De Raad adviseert door een wettelijke bepaling zeker te stellen dat – althans in het kader van ontgrondingen – een voorlopige bestemming ook gelegd mag worden als de definitieve bestemming gezien de duur van de ontgronding niet binnen de tien jaar kan worden gerealiseerd. De daarbij te stellen termijn moet dan gerelateerd kunnen worden aan de geldingsduur van de ontgrondingsvergunning.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen kleine ontgrondingen die binnen de wettelijke planperiode van tien jaar kunnen zijn afgerond en grote ontgrondingen die in de regel de termijn van tien jaar verre overschrijden.

Het instrument van de voorlopige bestemming ingevolge artikel 12 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan bij een kleine ontgronding, die binnen die reguliere bestemmingsplantermijn is afgerond, zonder meer een nuttige functie vervullen. In dat geval kan in het bestemmingsplan voor de duur van de ontgronding worden gewerkt met de voorlopige bestemming «winplaats» en kan in het bestemmingsplan, met inachtneming van hetgeen ter zake door de provincie is bepaald, tevens de definitieve bestemming voor dat perceel worden vastgelegd.

Bij een grote ontgronding is sprake van een geheel andere situatie. Een dergelijke ontgronding zal in de regel de tienjarentermijn voor een bestemmingsplanherziening verre overschrijden. In die situatie is het werken met een voorlopige bestemming een minder geëigend instrument, omdat het bestemmingsplan tijdens de duur van de ontgronding tenminste eenmaal dient te worden herzien. Het ligt in die situatie veel meer voor de hand dat een gemeente in haar bestemmingsplan aan het betreffende perceel de bestemming «winplaats» geeft. Bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan of, als het een zeer langdurige ontgronding betreft, bij de daaropvolgende herziening, kan de gemeente dan overgaan tot het vaststellen van de definitieve nabestemming in het bestemmingsplan, een en ander uiteraard met inachtneming van hetgeen in het kader van de ontgrondingsvergunning ten aanzien van de herinrichting is bepaald.

Het werken met een voorlopige bestemming bij langdurige ontgrondingen kan ook om een andere reden minder opportuun zijn. Het betekent namelijk dat een gemeente op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan, waarbij de ontgronding planologisch mogelijk wordt gemaakt, de definitieve bestemming die pas 15 of 20 jaar later aan de orde zal zijn, reeds bindend in dat bestemmingsplan moet vastleggen. Het is alleszins denkbaar dat over die nabestemming op dat moment nog

geen of nog onvoldoende duidelijkheid bestaat.

Gelet op het bovenstaande is er onvoldoende aanleiding om artikel 12 ten behoeve van ontgrondingen te wijzigen in de door de Raad voorgestelde zin.

4.7. Bereik vergunningvoorschriften

In het advies van de Raad van de Waterstaat en het commentaar van het IPO en de VNG zijn opmerkingen gemaakt over het bereik van bepaalde vergunningvoorschriften, zoals deze wettelijk worden opgesomd. Verwezen wordt naar de – niet uitputtend bedoelde – opsomming van vergunningvoorschriften in artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel. De opmerkingen hebben met name betrekking op de onder d, e en h, vermelde mogelijke vergunningvoorschriften. Voor wat betreft het onder d opgenomen voorschrift, dat in het voorontwerp betrekking heeft op de verplichting tot het betalen van «een redelijk deel» van de kosten van het beheer van het ontgronde perceel heeft het IPO met nadruk bepleit dat wettelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat het vergunningverlenend gezag de mogelijkheid krijgt om de beheerskosten integraal te verhalen op de vergunninghouder. Het IPO heeft opgemerkt dat, om te voorkomen dat de tekorten van het beheer worden afgewenteld op de locale overheden, de praktijk zich heeft gevonden in privaatrechtelijke fondswinning waarin de vergunninghouder het beheer financieel veilig heeft gesteld door het storten van een bedrag dat gelijk is aan de gekapitaliseerde beheerskosten of een deel ervan. Het IPO is van oordeel dat de nieuwe, publiekrechtelijke regeling echter niet ongunstiger moet worden dan de praktijk thans. Het IPO acht het een essentiële voorwaarde dat de provincies de mogelijkheden krijgen bedoelde kosten voor 100% te verhalen op de vergunninghouder.

Naar aanleiding van deze opmerkingen wordt voorgesteld de wetstekst zo aan te passen dat ook de mogelijkheid wordt genoemd dat de beheerskosten integraal voor rekening komen van de vergunninghouder. Of daartoe voldoende reden is, dient per geval te worden bezien. De wetgever kan op dit stuk geen uitspraak doen. Indien de vergunninghouder het daarmee niet eens is, kan hij tegen zodanig voorschrift beroep instellen. De vergunninghouder kan de beheerskosten doorberekenen, ten gevolge waarvan de maatschappelijke kosten uiteindelijk worden gedragen door degenen die bedoelde producten afnemen.

Voorts is de formulering van het onder e opgenomen voorschrift gewijzigd naar aanleiding van een opmerking van de Raad van de Waterstaat en van de VNG. In de in het voorontwerp opgenomen tekst was sprake van de mogelijkheid tot het opleggen van de verplichting om «een redelijk deel» van de kosten in verband met de aanpassinginrichting van de omgeving van het ontgronde perceel te betalen. Deze formulering is enigszins gewijzigd, in dier voege dat het gaat om de betaling van die kosten van aanpassingsinrichting, voor zover die het gevolg zijn van de ontgronding.

Tenslotte is – naar aanleiding van het commentaar van het IPO in de opsomming van mogelijke vergunningvoorschriften een voorschrift opgenomen – verwezen wordt naar artikel 3, derde lid, onder i – dat het mogelijk maakt dat de vergunninghouder verplicht kan worden toe te laten dat een deel van het te ontgronden perceel wordt ontgrond door een of meer anderen dan de vergunninghouder.

4.8. Strafsancties

Voorts is erop gewezen dat op grond van artikel 23 van de Ontgrondingenwet een boete kan worden opgelegd van ten hoogste f 10 000.

Gelet op de financiële voordelen die overtredingen kunnen hebben, staat een (maximum)boete van f 10 000 niet steeds in verhouding tot de ernst van het begane delict. Om die reden is voorgesteld het maximum aanzienlijk te verhogen. Daarnaast is opgemerkt dat het wenselijk is de Wet economische delicten van toepassing te verklaren ten aanzien van de ingevolge de Ontgrondingenwet strafbaar gestelde feiten.

Met de gedachte de maximum-boete te verhogen en de daarvoor gegeven motivering kan worden ingestemd. Voor wat betreft de vraag of de strafbare feiten van de Ontgrondingenwet onder het regime van de Wet economische delicten moeten vallen, zij opgemerkt dat het in het voornemen ligt een wijziging van de Wet economische delicten tot stand te brengen. Deze wijziging houdt verband met een voornemen van de Minister van Justitie, uitgesproken tijdens de uitgebreide commissie-vergadering over de handhaving van de milieuwetgeving op 14 oktober 1991. De wijziging, die bij de Tweede Kamer aanhangig is (Kamerstukken II 1992/93, 23196, nr. 2) is erop gericht de straffen, gesteld op ernstige milieudelicten aanmerkelijk te verhogen door deze voor misdrijven te brengen op een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar en een geldboete van de vijfde categorie, en voor overtredingen op hechtenis van ten hoogste één jaar en een geldboete van de vierde categorie.

De wijziging is er voorts op gericht het bereik van de Wet ED te vergroten door delicten die thans nog in afzonderlijke wetten strafbaar zijn gesteld, aan te merken als economische delicten. Zo is het de bedoeling de ingevolge de Ontgrondingenwet strafbaar gestelde feiten aan te merken als economische delicten. Voor wat betreft de sancties betekent dit dat ter zake de regeling inzake maximum-straffen, zoals deze zoëven is weergegeven ten aanzien van ernstige milieudelicten, van toepassing is.

4.9. Onteigening

De VNG heeft bezwaar tegen de in artikel V van het wetsvoorstel vervatte regeling, voor zover zij betrekking heeft op de omstandigheid dat onteigening kan plaatsvinden op basis van een onherroepelijk geworden streekplan, voor zover dit betreft de vaststelling van een winplaats. De VNG meent dat alleen het bestemmingsplan aangewezen moet zijn als onteigeningstitel.

Met deze opvatting wordt niet ingestemd.

Naar mijn oordeel is het een logisch sequeel van de in het wetsvoorstel vervatte opzet van vaststelling van winplaatsen op grond van het streekplan om een zodanig onherroepelijk geworden streekplan aan te merken als onteigeningstitel. Een zodanig streekplan heeft de precisie van een bestemmingsplan; alle relevante belangen dienen ter zake van de vaststelling van de winplaats te worden afgewogen. Er is voorzien in beroepsrecht tegen zodanige besluiten; aan zodanig besluit is rechtsgevolg verbonden. Nu een zodanig streekplan en het bestemmingsplan materieel op één lijn kunnen worden gesteld, is er, gelet op de opzet van het wetsvoorstel waarvan bedoelde streekplannen een wezenlijk element vormen, alle reden zodanige streekplannen aan te merken als mogelijke onteigeningsgrondslag.

4.10. Artikel 16 Ontgrondingenwet

Het IPO heeft naar voren gebracht dat artikel 16 van de Ontgrondingenwet zou moeten worden geschrapt in verband met de komende Algemene wet bestuursrecht, ten gevolge waarvan beroep de uitvoering van besluiten niet zou schorsen.

Zoals blijkt uit artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht schorst het bezwaar of beroep niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald. Anders dan het IPO meent, vloeit uit de Awb dus niet voort dat de regeling

inzake opschortende werking in artikel 16 van de Ontgrondingenwet moet worden geschrapt. In de aanpassingswetgeving is de regeling omtrent opschortende werking gehandhaafd. Van belang hierbij is dat de Ontgrondingenwet reeds een specifieke rechtsfiguur (machtiging, artikel 12) kent, met toepassing waarvan, zolang op de aanvraag om vergunning niet onherroepelijk is beslist, met de uitvoering van een ontgronding kan worden begonnen indien niet kan worden gewacht totdat onherroepelijk is beslist over de aanvraag om vergunning. Gezien het vorenstaande is er derhalve geen aanleiding de regeling inzake opschortende werking materieel te herzien. Wèl is in de aanpassingswetgeving in bepalingen over opschortende werking een harmonisatie van terminologie doorgevoerd, die bij artikel 16 van de Ontgrondingenwet abusievelijk achterwege is gebleven. Deze harmonisatie wordt bewerkstelligd – door aanpassing van artikel 16, eerste en tweede lid, van de Ontgrondingenwet – in het kader van de derde aanpassingswet.

4.11. Schadevergoeding

Door het IPO is in zijn commentaar ingegaan op de schadevergoedingsregeling van de Ontgrondingenwet. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van de Waterstaat is er aanleiding de schadevergoedingsregeling aan te passen. In artikel 28, tweede lid, van de wet is bepaald dat de aanvrage om schadevergoeding moet worden ingediend binnen drie maanden na het onherroepelijk worden van het besluit inzake vergoeding. Deze termijn wordt (veel) te kort geacht. In aanmerking genomen dat in vergelijkbare regelingen in andere wetten geen termijn is gesteld, is het artikellid geschrapt.

5. DE CONSEQUENTIES VAN DE OPZET VAN HET WETSVOORSTEL, WEERGEGEVEN IN EEN AANTAL SCHEMA'S

Ter bevordering van het inzicht in de consequenties van de opzet van het wetsvoorstel, zijn als bijlage bij de memorie van toelichting vier schema's toegevoegd.

Deze hebben achtereenvolgens betrekking op:

1. een algemeen overzicht van de voorgenomen wettelijke instrumentatie ontgrondingenbeleid (schema I);
2. een schema over de verhouding Ontgrondingenwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening (planning) (Schema II, IIA en IIB);
3. een schema over de procedures toestemmingen (beschikkingen) ten behoeve van ontgronden (schema III);
4. een overzicht van termijnen van procedures tot de start van de uitvoering van de ontgronding voor een drietal situaties (schema IVA, IVB en IVC).

6. BESTUURLIJKE LASTEN EN BEDRIJFSEFFECTEN

6.6. Bestuurlijke lasten

De in het wetsvoorstel vervatte regelingen richten zich grotendeels tot overheidsorganen. Voor de handhaving ervan zijn geen specifieke voorzieningen nodig. De regeling inzake vergunning(voorschriften) heeft het karakter van een kaderregeling. De voorschriften waaraan ontgronders moeten voldoen, worden in het kader van de concrete vergunningverlening geformuleerd. Het instrumentarium voor de handhaving wordt verbeterd door het van toepassing verklaren van de relevante bepalingen uit het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer. Dit brengt met

zich mee dat:

- de bij de uitvoering van de Ontgrondingenwet betrok ken overheidsorganen ambtenaren kunnen aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving en daartoe beschikken over de nodige bevoegdheden, onder andere tot het betreden van plaatsen en het onderzoeken van vervoermiddelen en hun lading;
- de regeling voor bestuursdwang wordt gemoderniseerd;
- oplegging van een dwangsom mogelijk wordt;
- uitdrukkelijk geregeld is dat een vergunning kan worden ingetrokken indien niet overeenkomstig die vergunning wordt gehandeld.

De voorwaarden voor handhaafbaarheid en de doelmatigheid in het algemeen ten aanzien van de voor de diverse ontgrondingen relevante vergunningstelsels worden verbeterd door de verplichte coördinatieregeling.

Er zal slechts één beroepsinstantie zijn, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij oordeelt zowel over de beroepen tegen streekplannen waarbij winplaatsen zijn bepaald (en de eventueel tegelijkertijd gegeven aanwijzingen aan gemeenten die planologisch niet willen meewerken) als over beroepen tegen al dan niet verleende toestemmingen (vergunningen en andere beschikkingen).

Voor wat betreft de kosten voor het rijk kan het volgende worden gezegd. Aan het vaststellen van het structuurschema zijn kosten verbonden. De landelijke planning wordt benaderd vanuit de grondstoffenvoorziening voor de bouw. Dit vergt onderzoek en monitoring met betrekking tot de grondstoffenvoorziening. Verder zijn kosten verbonden aan het beleidscoördinatie-overleg met de provincies en de monitoring van het ontgrondingenbeleid van de provincie. Het goedkeuringsvereiste ten aanzien van provinciale ontgrondingsverordeningen zal vervallen.

Het aangeven van winplaatsen geschiedt niet in het structuurschema. Het structuurschema zal aangeven of er vanuit het rijk bezien voldoende geologische en ruimtelijke-ordeningsmogelijkheden zijn voor de per provincie winbaar te maken hoeveelheden. Maakt een provincie onvoldoende (tijdig) bepaalde hoeveelheden winbaar, dan kan op grond van de Wet RO een aanwijzing op basis van het structuurschema worden gegeven om een bepaalde winplaats vast te stellen.

De kosten voor de hier aangegeven werkzaamheden zullen, vergeleken met de huidige situatie, beperkt zijn aangezien het merendeel van de bedoelde activiteiten (planning, coördinatie) ook nu reeds door het rijk verricht wordt. Extra-kosten zullen zijn verbonden voor het eventueel maken van een mer ten behoeve van het deel van het structuurschema waarin in hoofdlijnen de beslissing omtrent een winplaats wordt genomen, indien een aanwijzing op grond van de Wet RO zou moeten worden gegeven dan wel een aanwijzing zou moeten worden gegeven met betrekking tot een te verlenen of verleende ontgrondingsvergunning (artikel 8, vijfde lid).

De gevolgen voor de rechterlijke macht zijn de volgende. De bevoegde instantie zal uitsluitend zijn de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze oordeelt in eerste en enige ressort over de beroepen tegen winplaatsbepalingen in streekplannen en over de beroepen tegen beschikkingen die tot stand zijn gekomen middels gecoördineerde behandeling vanwege de provincie. Ten aanzien van beslissingen inzake ontgrondingen vindt derhalve concentratie van beroepen plaats, waarbij het gaat om enerzijds het streekplan (aanwijzing winplaats) en anderzijds de beslissing op de diverse vergunningaanvragen. Doublures in de rechtsbescherming zijn zoveel mogelijk vermeden. Verwezen wordt naar de artikelen 21, tweede lid, 21a, 21c en 21d. Het voordeel van de nieuwe opzet is derhalve zoveel mogelijk geïntegreerde behandeling van beroepen. De beslissing op het beroep dient binnen een jaar na indiening

van het beroepschrift te zijn genomen.

Ten aanzien van de kosten voor de provincies kan het volgende worden opgemerkt. Voor de provincies zal sprake zijn van een taakverzwaring ten aanzien van de planning die voortvloeit uit het structuurschema, daarmee samenhangend onderzoek en het beleidscoördinatie-overleg. Hetzelfde geldt voor de vaststelling van winplaatsen en de kosten, verbonden aan de procedure van het streekplan. Er is voorzien in een bestemmingsheffing, om de extra-kosten van de zojuist vermelde werkzaamheden te financieren. Gemiddeld zal het gaan – zo wordt verwacht – om enkele centen (1–5 cent) per ton oppervlaktedelfstof. De hoogte van het tarief kan per provincie verschillen. De totale opbrengst zal landelijk per jaar enkele miljoenen guldens bedragen, waarbij wordt uitgegaan van circa 75 miljoen ton per jaar in alle provincies te zamen. De perceptiekosten zullen minimaal zijn, aangezien inning van de bestemmingsheffing op dezelfde wijze kan plaatsvinden als inning van de leges.

De werkzaamheden in verband met de coördinatie van de behandeling van de diverse aanvragen – indien de vergunningaanvrager dit heeft verzocht, zal de provincie verplicht zijn de coördinatieregeling van de Wet milieubeheer toe te passen – zullen op zich een taakverzwaring betekenen, *aangezien de provincie in een korte periode intensiever dan nu het geval* is, betrokken zal zijn bij de toestemmingsprocedures. Anderzijds is sprake van taakverlichting aangezien de provincie niet steeds opnieuw bij verschillende van de toestemmingsprocedures zal worden betrokken. Door middel van de leges kunnen eventuele extra-kosten worden doorberekend. Het vorenstaande is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de toepassing van de regeling met betrekking tot de coördinatie tussen de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet en het bestemmingsplan (onderdeel 2.3).

In de sfeer van het beroep geldt dat er extra bestuurslasten zijn doordat beroep wordt opengesteld tegen vaststelling van de winplaats in het streekplan. Daar staat tegenover dat bestuurslasten in verband met beroepen tegen ontgrondingsvergunningen minder zullen zijn aangezien in die gevallen de beslissing ten principale (bepaling winplaats) reeds vaststaat.

Ten aanzien van de kosten van de gemeente kan worden opgemerkt dat deze kosten sterk afhangen van de vraag hoe de gemeente zich opstelt. Ook nu maken de gemeenten kosten in dit verband, onder meer aangezien zij betrokken zijn bij de vraag waar de winplaatsen worden bepaald. Uit de verplichting mee te werken aan de coördinatie – door de provincie – bij de behandeling van vergunningaanvrage zal enige stijging van kosten kunnen voortvloeien, maar deze kan door middel van leges worden doorberekend. Grosso modo worden voor de gemeenten geen substantiële kostenverhogingen verwacht, afgezien van bestuurslasten als gevolg van toenemende maatschappelijke betrokkenheid en weerstand tegen (grootschalige) ingrepen in het landschap. Deze laatste ontwikkeling staat echter los van het wetsvoorstel.

6.2. Bedrijfseffecten

In ons land zijn, afgezien van vele tientallen kleine winners van ophoogzand, ruim 100 ontgrondingsbedrijven die met name grind, ophoogzand en beton- en metselzand winnen. In totaal zijn daarbij enkele duizenden personen werkzaam. Daarnaast zijn er ca 75 bedrijven die ontgronden en van het ontgronde materiaal bouwstoffen c.q. bouwmaterialen fabriceren. Het gaat hierbij om onder meer cement, bakstenen, dakpannen en kalkzandsteen. In deze bedrijven zijn ca 5000 personen werkzaam. Algemeen kan worden gesteld dat de oppervlaktedelfstoffenwinning in ons land een basisvoorziening vormt voor de bouw waarin

jaarlijks ca f 55 miljard omgaat. Ten gevolge van de voorziene overheidsplanning treedt er aanzienlijke kostenbesparing op bij de betrokken ontgronder. Door de planning wordt veel duidelijker dan nu het geval is waar met grote kans op succes een vergunning kan worden aangevraagd. Dit betekent minder uitgaven op dit stuk (minder onderzoek, overleg e.d.). In verband hiermee wordt het dan ook redelijk geacht dat de ontgronders voor de extra-kosten van planning, onderzoek en coördinatie betalen. Dit geschiedt door de bovengenoemde bestemmingsheffing. De kosten van de heffing kunnen worden doorberekend aan de afnemers van de grondstoffen. Voor wat betreft de – beperkte – verruiming van de mogelijkheid vergunningvoorschriften te stellen is, zoals eerder opgemerkt, de praktijk nu dat vaak privaatrechtelijke overeenkomsten worden gesloten, waarbij ten laste van de ontgronder worden gebracht kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel en kosten van beheer van het ontgronde perceel. Indien op deze punten niet langer overeenkomsten zullen worden gesloten, maar deze punten geregeld worden bij wijze van vergunningvoorschrift, betekent dit dat naar verwachting niet of nauwelijks zwaardere lasten zullen ontstaan voor de ontgronder. Verwacht mag worden dat de lasten van de herinrichting (enigszins) zullen toenemen. Dit is echter een gevolg van de maatschappelijke ontwikkeling waarbij hogere eisen worden gesteld aan de herinrichting. Dit aspect staat dus los van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft gunstige effecten voor de ontgronders, met name waar het is gericht op coördinatie (door parallelschakeling) van vergunningprocedures, culminerend in integratie van beroepsmomenten. Deze coördinatie is wettelijk verplicht als de ontgronder (aanvrager) er om verzoekt. Dezelfde positieve effecten zijn verbonden aan de regeling inzake coördinatie van de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet en het bestemmingsplan.

De periode vanaf de indiening van de aanvrage om vergunningen tot en met het onherroepelijk worden van de beslissing in beroep zal in het algemeen circa 1 1/2 jaar duren. De behandeling van de aanvragen om vergunning zal circa een half jaar vergen; de behandeling in beroep een jaar. Dit betekent een zeer aanzienlijke besparing in tijd en in werklast voor de ontgronder, vergeleken met de huidige situatie.

Het beroep tegen de aanwijzing van de winplaats en het beroep tegen een beslissing op een aanvrage om vergunning zullen, indien de beslissing genomen is met toepassing van de coördinatieregeling van de Wet milieubeheer, binnen een jaar moeten zijn afgewikkeld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Artikel 1

Het onder b bedoelde begrip «planologische medewerking» – waarvan de omschrijving is ontleend aan de Tracéwet – heeft betrekking op het vaststellen of herzien van streek- en bestemmingsplannen, uitwerkingsbesluiten ervan, voorbereidingsbesluiten, aanlegvergunningen en vrijstellingen (van voorschriften van een bestemmingsplan), e.d., verleend op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het begrip «planologische medewerking» is van belang voor de artikelen 7c–7e (aanwijzing winplaats in streekplan) en de artikelen 10, derde en vierde lid, en achtste tot en met elfde lid (andere gevallen dan de gevallen van vaststelling van een winplaats in een streekplan). Het gaat om het vragen van planologische medewerking aan de gemeente, behoudens het geval van artikel 10, vierde en negende lid, waarin het gaat

om het vragen (door de Minister van Verkeer en Waterstaat) van planologische medewerking aan de provincie. Bij het vragen van planologische medewerking kan in de vraag stelling het onderwerp ten aanzien waarvan medewerking wordt gevraagd, worden geconcretiseerd. Zo kan worden aangegeven welke concrete rechtshandelingen worden verwacht van de overheid tot wie het verzoek is gericht (bijv. vrijstelling van bepalingen van een bestemmingsplan, aanlegvergunning etc.). Ook kan worden gevraagd hoe lang het zal duren alvorens bedoelde medewerking zal zijn verleend. Een en ander is met name van belang in verband met de ten aanzien van aanvragen om vergunning te volgen procedure. Het vergunningverlenend gezag dient dan spoedig duidelijkheid verkregen te hebben ten aanzien van de vraag of de betrokken gemeente (provincie) planologisch mee wenst te werken aan de verwezenlijking van de voorgenomen ontgronding, waarop de aanvrage om vergunning betrekking heeft. Door de vraagstelling inzake planologische medewerking toe te spitsen, kan de duidelijkheid worden bevorderd.

Het onder c bedoelde begrip «winplaats» is van belang bij de toepassing van de artikelen 7c–7g. Tot de winplaats wordt mede gerekend de strook, direct grenzend aan de plaats waar wordt ontgrond (afwerkingsstrook). Deze strook zal deel uitmaken van de percelen waarvoor vergunning tot ontgronden wordt verleend.

Artikel 3, tweede lid

De wijziging van het tweede lid (onderdeel 1 van de wijziging van artikel 3) met betrekking tot het criterium met het oog op het (kunnen) stellen van vergunningvoorschriften is toegelicht onder 2.7.4. Voorts is overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving de term «voorwaarde» vervangen door: voorschrift.

Onderdeel 2 van de wijziging van artikel 3 is toegelicht in onderdeel 2.7.1, 2.7.2 en 2.7.6 van de toelichting.

Artikel 3, derde lid, onder j

Dit onderdeel biedt de mogelijkheid een overheidsorgaan aan te wijzen, dat bevoegd is nadere eisen te stellen.

Deze nadere eisen moeten blijven binnen het kader van de gestelde voorschriften. Deze bepaling kan een snellere afhandeling van vergunningaanvragen mogelijk maken. Door het stellen van nadere eisen kan de nodige detaillering op termijn worden aangebracht, onder andere ten aanzien van aspecten die op het moment van vergunningverlening nog niet zijn te overzien.

Artikel 4

De in onderdeel 1 vervatte schrapping van onderdeel a van artikel 4 heeft betrekking op ontgrondingen in het zomerbed van de rivieren en stromen, bedoeld in artikel 1 van de Rivierenwet. Artikel 4 houdt in dat de Ontgrondingenwet niet van toepassing is op genoemde ontgrondingen. Het is wenselijk op de hier bedoelde ontgrondingen de bepalingen van de Ontgrondingenwet inzake planning en coördinatie van toepassing te doen zijn. Voor wat betreft de toepasselijkheid van het vergunningstelsel – de Rivierenwet kent eveneens een vergunningstelsel – is het ter wille van de overzichtelijkheid gewenst het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet mede van toepassing te doen zijn op bedoelde categorie ontgrondingen en deze categorie uit te zonderen van het vergunningstelsel van de Rivierenwet. De toepasselijkheid van het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet biedt de mogelijkheid dat vergunningvoorschriften, zoals opgenomen in artikel 3, derde lid, kunnen worden gesteld. Het ligt in het voornemen dat als bevoegd gezag ten aanzien van

vergunningverlening met betrekking tot deze ontgrondingen – evenals zulks het geval is in de Rivierenwet – de Minister van Verkeer en Waterstaat optreedt. Met het oog daarop zal de in artikel 8, eerste lid, onder b, bedoelde amvb (aanwijzing rijkswateren) dienen te worden aangepast.

De in onderdeel 1 vervatte schrapping van onderdeel b (ontgrondingen die deel uitmaken van of verband houden met het opsporen of winnen van delfstoffen, bedoeld in artikel 2 van de Mijnwet 1810) houdt verband met het gestelde in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting.

De in het tweede onderdeel opgenomen wijziging strekt ertoe de Ontgrondingenwet – en derhalve de vergunningplicht – niet van toepassing te doen zijn op de gevallen waarin op voorschrift van de overheid (provincie) sanering van de bodem plaatsvindt. In die gevallen kan er mede sprake zijn van een ontgronding als bedoeld in de Ontgrondingenwet. Het heeft weinig zin in deze gevallen het vergunningvereiste te stellen. Met de betrokken belangen wordt rekening gehouden in het kader van de op grond van de Wet milieubeheer (artikel 4.14) of de Wet bodembescherming (artikelen 23 en 24) te treffen maatregelen vanwege het provinciaal bestuur. De hier bedoelde beperking heeft geen betrekking op de ontgrondingen welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal; in dat laatste geval geldt het vergunningstelsel van de Ontgrondingenwet dus wel.

Artikel 4a

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 3.3 van de toelichting.

Artikel 4b

Ten aanzien van de bodemmaterialen zand, klei, schelpen en grind die zich bevinden in of op het continentaal plat is voorzien in het opnemen van een bepaling van gelijke strekking als artikel 13, eerste lid, van de Wet bodemmaterialen Noordzee, inhoudend dat de Staat eigenaar is van de bedoelde materialen. Door dit artikel en het hierna (bij artikel VI) toe te lichten gewijzigde artikel 22 van de Mijnwet continentaal plat bestaat voor ontgrondingen op het continentaal plat eenheid van regime, onverschillig of het nu delfstoffen in de zin van laatstgenoemde wet betreft dan wel de zoven genoemde niet tot die delfstoffen behorende bodemmaterialen.

Artikel 5, derde lid

De in dit artikellid geregelde eis van goedkeuring ten aanzien van provinciale verordeningen, welke de in artikel 7 genoemde onderwerpen (nader) kunnen regelen, alsmede nadere regelen bevatten omtrent ontgrondingen ten aanzien waarvan gedeputeerde staten de voor de vergunningverlening bevoegde instantie is, kan worden geschrapt. Uit een oogpunt van beperking van bestuurslasten, is er, mede gezien de praktijk in de afgelopen jaren waarbij het nauwelijks voorkwam dat werd overwogen goedkeuring te onthouden, geen reden het artikellid te handhaven.

Artikel 6

Artikel 6 kan komen te vervallen. Dit houdt allereerst verband met de omstandigheid dat het goedkeuringsvereiste ten aanzien van de in artikel 5, tweede lid, bedoelde provinciale verordeningen komt te vervallen door het schrappen van artikel 5, derde lid.

Voorts dient de omschrijving van ministers die mede betrokken zijn bij het doen van een voordracht voor een besluit als bedoeld in dit artikel, te

vervallen. Gelet op het gestelde onder aanwijzing 201 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is het immers i.c. niet wenselijk wettelijk te regelen dat een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur gedaan wordt in overeenstemming met andere ministers. In de derde plaats is er geen aanleiding, gelet op het beleid met betrekking tot het schrappen van wettelijke verplichtingen tot het inschakelen van adviesorganen, voor te schrijven dat de Raad voor verkeer en waterstaat over bedoeld ontwerp-besluit wordt gehoord.

Artikel 7

In verband met de wijziging van artikel 3 is artikel 7 aanzienlijk vereenvoudigd. Behouden is de mogelijkheid tot het stellen van nadere regelen omtrent (het bereik van) de aan een vergunning te verbinden voorschriften, met dien verstande dat deze moeten passen binnen het kader van de algemene formule van artikel 3, tweede lid. Een aantal van de in het eerste lid van artikel 7 genoemde onderwerpen voor vergunningvoorschriften is genoemd in artikel 3, derde lid: het voorschrijven van een werkplan ten behoeve van de ontgrondingen, voorschriften met betrekking tot de herinrichting en het stellen van financiële zekerheid voor de nakoming van bepaalde verplichtingen. Het in artikel 7, eerste lid, onder c, opgenomen voorschrift, voor zover het betrekking heeft op de verplichting om percelen, andere dan de ontgronde percelen, in een bepaalde toestand te brengen – waarbij werd gedoeld op het in cultuur brengen van bepaalde gronden als compenserende maatregel – is niet opgenomen, aangezien aan het stellen van zodanig voorschrift voor het destijds in de memorie van toelichting beschreven doel geen behoefte meer blijkt te bestaan. Dit is wèl het geval ten aanzien van het in het slot van laatstgenoemd onderdeel opgenomen voorschrift dat in plaats van bepaalde verplichtingen een bepaald bedrag moet worden betaald. Aan het stellen van zodanig voorschrift bestaat met name behoefte bij vergunningen met gebruikmaking waarvan ontgrondingen gedurende een lange termijn plaatsvinden. Het probleem bij het afgeven van de vergunning kan dan zijn dat men op dat moment nog niet weet welke vorm van herinrichting gewenst is; anderzijds is het redelijk dat de ontgronder (een deel van) de kosten van herinrichting betaalt. Aan het apart vermelden van het in onderdeel e opgenomen voorschrift bestaat geen behoefte, aangezien dit geen zelfstandig onderdeel is maar onderdeel vormt van het voorschrift inzake het stellen van financiële zekerheid voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen (artikel 3, derde lid, onder f, van het wetsvoorstel).

Op grond van het tweede lid kan voorts bij de hier bedoelde regelingen (algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk provinciale verordening) worden geregeld dat ten aanzien van bepaalde ontgrondingen waarvoor het vergunningvereiste niet geldt, een meldingsplicht wordt opgelegd. Deze meldingsplicht houdt in dat, alvorens tot ontgronden wordt overgegaan, aan de overheid van het voornemen tot ontgronden kennis wordt gegeven. Een zodanige kennisgeving kan voor de overheid van belang zijn teneinde te weten hoeveel oppervlaktedelfstoffen worden gewonnen. Deze informatie kan van belang zijn voor de planning en beleidscoördinatie met betrekking tot de winning van oppervlaktedelfstoffen.

Artikel 7a

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 2.1 van de toelichting.

Artikel 7b

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 2.2 van de toelichting.

Artikelen 7c–7g

Deze artikelen zijn toegelicht in onderdeel 2.3 van de toelichting.

Artikel 8

De wijziging van dit artikel is toegelicht in onderdeel 2.5 van de toelichting.

Artikel 10

De in het eerste lid bedoelde vantoepassingverklaring van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer – zoals deze luidt na het van kracht worden van de wet van 14 oktober 1993, Stb. 581 – houdt verband met Artikel II van het onderhavige wetsvoorstel, op grond waarvan de Ontgrondingenwet wordt opgenomen in de lijst van de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wm genoemde wetten.

Het derde tot en met vijfde lid zijn toegelicht in onderdeel 2.3.8. van de toelichting. Het achtste, negende en tiende lid zijn eveneens toegelicht onder 2.3.8.

Artikel 21

Dit artikel is toegelicht in de onderdelen 2.3.3., 2.4.12 en 2.4.15 (eerste lid) en 2.4.12 (tweede lid) van de toelichting.

Artikel 21a

Zowel in het eerste als in het tweede lid is sprake van een «besluit». Dit begrip moet worden opgevat volgens de betekenis die daaraan wordt toegekend in artikel 1.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Het ziet derhalve zowel op besluiten van algemene strekking als op beschikkingen (vergunningen, ontheffingen en andere toestemmingen).

Tegen de vaststelling van de winplaats in het streekplan kan op grond van het nieuwe zevende lid van artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening beroep worden ingesteld. Het betreft hier derhalve een volledig afgewogen ruimtelijke beslissing. Indien deze onherroepelijk is geworden, staat daarmee vast dat de betrokken locatie als winplaats is vastgesteld. Dit vormt een gegeven in andere besluitvorming inzake inrichting of gebruik van de winplaats. Hetzelfde is het geval indien de winplaats in een bestemmingsplan onherroepelijk is bepaald. Ook dat vormt een gegeven voor de besluitvorming met het oog op de inrichting of het gebruik van die winplaats.

Voor het overige wordt verwezen naar de onderdelen 2.3.6. en 2.4.13.

Artikel 21b

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 2.4.15 van de toelichting.

Artikel 21c

Evenals dit het geval is in artikel 21, tweede lid, is hier sprake van integratie van beroep: ingeval met toepassing van artikel 8, vijfde lid, door de Minister van Verkeer en Waterstaat een aanwijzing is gegeven, staat tegen die aanwijzing geen afzonderlijk beroep open. Wel kan beroep

daartegen worden ingesteld in het kader van het beroep tegen een overeenkomstig de aanwijzing verleende vergunning.

Artikel 21d

In dit artikel wordt ten aanzien van een tweetal categorieën van besluiten bepaald dat deze niet vatbaar zijn voor (afzonderlijk) beroep.

Allereerst – verwezen wordt naar het eerste lid – de mededeling van de gemeenteraad c.q. provinciale staten inzake het (al dan niet) verlenen van planologische medewerking als bedoeld in de artikelen 7d of 10, derde en vierde lid.

Tegen de beslissing tot het verlenen van planologische medewerking – door het vaststellen of herzien van het bestemmingsplan, door het verlenen van vrijstelling van voorschriften van het bestemmingsplan of door het vaststellen of herzien van een streekplan – staat ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening wèl beroep open.

Om die reden is – zie de aanhef van het eerste lid – bepaald dat de hier bedoelde mededeling inzake planologische medwerking niet vatbaar is voor afzonderlijk beroep.

In het tweede lid gaat het om de gevallen waarin een aanwijzing op grond van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt gegeven met betrekking tot een winplaats die reeds is vastgesteld in een streekplan. Tegen de vaststelling van de winplaats staat beroep open of heeft beroep opengestaan op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het zou te ver voeren opnieuw tegen de aanwijzing – die erop gericht is dat de gemeente zo spoedig mogelijk het bestemmingsplan in overeenstemming brengt met het provinciale besluit tot vaststelling van de winplaats – beroep open te stellen. Dit lijdt evenwel uitzondering indien de aanwijzing later dan vijf jaar na het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van de winplaats is genomen. Alsdan is er wèl aanleiding beroep open te stellen tegen zodanige aanwijzing, aangezien sinds het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van de winplaats zoveel tijd is verstreken dat er sprake kan zijn van een gewijzigde situatie, die in rechte moet kunnen worden getoetst.

Gelet op het bepaalde in artikel 21a is in het kader van zodanig beroep de vaststelling van de winplaats zelf evenwel een gegeven, dat niet aan rechterlijke toetsing wordt onderworpen.

Het hier bedoelde beroep tegen de aanwijzing kan derhalve wel betrekking hebben of van de gegeven aanwijzing in redelijkheid gebruik kan worden gemaakt zoveel jaren na het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van de winplaats, alsmede op eventuele in de aanwijzing opgenomen specifieke beperkingen.

Artikel 21e

Dit artikel strekt ertoe een voorziening te geven ingeval beroep is ingesteld tegen een beschikking van gedeputeerde staten tot het verlenen, wijzigen, intrekken of weigeren van een vergunning en vervolgens door de minister een aanwijzing ingevolge artikel 8, vijfde lid, aan gedeputeerde staten is gegeven.

Ten gevolge van zodanige aanwijzing kan de verleende beschikking niet in stand blijven (artikel 8, vijfde lid). Het heeft derhalve weinig zin het beroep tegen de afgegeven beschikking verder te behandelen. Derhalve bepaalt het artikel dat alsdan het beroepschrift niet verder wordt behandeld.

A fortiori is dit het geval indien niet alleen een ministeriële aanwijzing is gegeven, maar gedeputeerde staten (overeenkomstig de aanwijzing) een andere beschikking hebben afgegeven.

Artikel 21f

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 2.6 van de toelichting.

Artikelen 21g en 21h

Bij de toepassing van de wet kan het in incidentele gevallen nodig zijn veldonderzoek te verrichten naar het in concreto voorkomen van oppervlaktedelfstoffen, c.q. de kwantiteit en de kwaliteit daarvan en de concrete ruimtelijke en bodemtechnische omstandigheden. Het gaat daarbij met name om de voorbereiding van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Aangezien in dergelijke gevallen niet steeds op voldoende bereidheid tot medewerking bij de betrokken rechthebbenden mag worden gerekend, is voorzien in de mogelijkheid van het opleggen van een gedoogplicht door de minister ten aanzien van onderzoek als hierbedoeld. Met het oog op de gewenste uitwerking van het structuurschema in het provinciale ruimtelijke instrumentarium zal die bevoegdheid ook dienen te bestaan voor gedeputeerde staten. Artikel 21g voorziet in een en ander.

Met betrekking tot de als gevolg hiervan eventueel door de bedoelde rechthebbenden te lijden schade is de schadevergoedingsregeling van de Ontgrondingenwet van toepassing (zie het nieuwe artikel 29a, eerste lid). Ook ten behoeve van de vergunningaanvraag kan reeds onderzoek op het te ontgronden perceel nodig zijn.

In verband met de naar verwachting nog verder toenemende tendens dat de vergunningaanvrager (nog) geen rechthebbende ten aanzien van het te ontgronden perceel is, is in artikel 21h voorzien in de mogelijkheid van toepassing, op verzoek, van artikel 21g met het oog op onderzoek door de aanvrager dat nodig is ter verzameling van gegevens die in het kader van de vergunningaanvraag moeten worden overgelegd.

De als gevolg van het onderzoek eventueel door de rechthebbende te lijden schade dient te worden vergoed door degene op wiens verzoek de gedoogplicht is opgelegd (zie artikel 29a, tweede lid).

Voor de vormgeving van de hier bedoelde gedoogplichten is aansluiting gezocht bij bestaande bepalingen in de waterstaatswetgeving, te weten de artikelen 31 en 32 van de Grondwaterwet.

Artikel 22

In artikel 18.1 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het hoofdstuk Handhaving van die wet mede van toepassing is met betrekking tot de handhaving van de in artikel 13, tweede lid, van die wet genoemde wetten, voor zover dat bij of krachtens de betrokken wet is bepaald.

Van de laatstbedoelde mogelijkheid wordt thans gebruik gemaakt in het nieuwe artikel 22 van de Ontgrondingenwet, nu ingevolge artikel II van het wetsvoorstel de Ontgrondingenwet immers wordt opgenomen in de opsomming van wetten die is vervat in artikel 13, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

In het bedoelde artikel 22 wordt bepaald dat de artikelen 18.4 tot en met 18.12, alsmede de artikelen 18.14 en 18.16 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de Ontgrondingenwet bepaalde.

Hieronder volgt een korte uiteenzetting over de bedoelde artikelen van de Wet milieubeheer in relatie tot de Ontgrondingenwet.

Artikel 18.4 voorziet er in dat de bij de uitvoering van de wet betrokken overheidsorganen ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving. In het kader van de Ontgrondingenwet betreft dit de minister, gedeputeerde staten en de waterschapsbesturen.

Ingevolge **artikel 18.5** zijn de aangewezen ambtenaren onder andere

bevoegd, voor zover dat voor de vervulling van hun taak nodig is:
– inzage te verlangen en afschrift te nemen van boeken en andere zakelijke bescheiden (dus bijvoorbeeld administraties van vergunninghouders);
– vervoermiddelen en hun lading ten onderzoeken (dus bijvoorbeeld vrachtwagens, geladen met zand of grind);
– plaatsen te betreden, met hun apparatuur (dus bijvoorbeeld terreinen waar wordt ontgrond).

Het gaat hier om bevoegdheden ten behoeve van algemene controles, die een steekproefkarakter kunnen hebben, waarbij geen sprake is van opsporing van een bepaald strafbaar feit.

Artikel 18.6 regelt de verplichting van een ieder tot het verlenen van medewerking en het verstrekken van inlichtingen aan de aangewezen ambtenaren. In de Wet op de economische delicten is overtreding van dit voorschrift strafbaar gesteld (zie artikel IX van het wetsvoorstel).

Artikel 18.7 betreft de bevoegdheid voor de betrokken minister om bestuursdwang toe te passen in gevallen waarin geen ander overheidsorgaan bevoegd is aldus op te treden tegen handelingen in strijd met de wet en de gevolgen darvan. Ingevolge gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet zijn bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen reeds bevoegd bestuursdwang toe te passen bij de medewerking aan de uitvoering van wetten. Tevens worden modaliteiten van de bestuursdwang geregeld in dit artikel en in **artikel 18.8.**

Door het van toepassing verklaren van de artikelen 18.7 en 18.8 kan artikel 22 van de Ontgrondingenwet, zoals dat tot nog toe luidt, vervallen.

Artikel 18.9 voorziet, in aansluiting op de bestuursdwang-regeling, in de bevoegdheid voor de betrokken overheidsorganen tot oplegging van een dwangsom aan overtreders; de **artikelen 18.10 en 18.11** regelen nadere modaliteiten daarvan.

Artikel 18.12 voorziet in gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning, indien in strijd met die vergunning wordt gehandeld. Voor de goede orde zij daarbij vermeld dat de procedurele bepalingen van de Ontgrondingenwet betreffende intrekking van vergunningen onverlet blijven.

De **artikelen 18.14 en 18.16** regelen nadere gemeenschappelijke modaliteiten van het uitoefenen van bestuursdwang, het vaststellen van een dwangsom en het intrekken van een vergunning.

Ingevolge artikel 18.14, eerste lid, kan een ieder gemotiveerd verzoeken om toepassing van een van de beschreven handhavingsmaatregelen.

Artikelen 18.16 regelt dat op het verzoek zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen een maand na ontvangst, wordt beschikt.

Artikel 28

De wijziging van dit artikel is toegelicht in onderdeel 4.11 van de toelichting.

Artikel 29a

Het bepaalde in de artikelen 26 tot en met 29 van de Ontgrondingenwet ten aanzien van vergoeding van schade die een belanghebbende (de aanvrager of de houder van een vergunning, dan wel degene die in het kader van de voorbereidingsprocedure bedenkingen heeft ingebracht) lijdt tengevolge van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van vergoeding van schade die rechthebbenden kunnen lijden als gevolg van onderzoek waarvoor op grond van artikel 21g een gedoogplicht is opgelegd (eerste lid).

Het gaat in dit kader om vergoeding van schade die de rechthebbende

lijdt tengevolge van oplegging van een gedoogplicht door de minister onderscheidenlijk door gedeputeerde staten, ten laste van 's Rijks kas onderscheidenlijk ten laste van de provinciale kas. Overeenkomstige toepassing van artikel 26, eerste lid, van de Ontgrondingenwet wat betreft waterschappen is niet aan de orde, nu in artikel 21g niet is voorzien in *oplegging van een gedoogplicht door een waterschapsbestuur.*

In het tweede lid van artikel 29a wordt, in navolging van het bepaalde in artikel 34 van de Grondwaterwet, degene op wiens verzoek ten behoeve van de opstelling van een vergunningaanvraag een gedoogplicht aan een rechthebbende wordt opgelegd, verplicht de door het onderzoek veroorzaakte schade te vergoeden.

Artikel 29b

Dit artikel strekt ertoe de mogelijkheid van planschadevergoeding te openen ingeval in een streekplan een winplaats is vastgesteld.

Dit geschiedt door artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ter zake van overeenkomstige toepassing te verklaren.

ARTIKEL II

Volgens dit artikel wordt de Ontgrondingenwet opgenomen in de lijst van wetten die genoemd zijn in het hoofdstuk van de Wet milieubeheer dat de procedures voor vergunningen regelt.

De (procedurele) coördinatieparagraaf (§ 14.1) van de Wet milieubeheer is van toepassing ten aanzien van aanvragen om vergunning of machtiging, voor zover daarom wordt gevraagd door de aanvrager van de vergunning of machtiging.

Verwezen wordt naar het algemeen deel van de toelichting (§ 2.4.15).

ARTIKELEN III TOT EN MET VI

Deze artikelen zijn toegelicht in onderdeel 3.3 van de toelichting.

Het niet langer van toepassing zijn van de Mijnwet 1810 op ontgrondingen brengt met zich dat artikel 81 van die wet, dat betrekking heeft op ontgrondingen (ontginning van steengroeven in dagbouw), moet vervallen (**artikel IV** van het onderhavige wetsvoorstel).

De reden waarom het niet van toepassing zijn van de Mijnwet 1810 als zodanig wordt geregeld in een nieuw artikel 8a van de Mijnwet 1903 (**artikel V**) is dat zo vermeden wordt een nieuw artikel te moeten opnemen in de Franstalige Mijnwet 1810.

Al vaker zijn aanvullingen op de Mijnwet 1810 opgenomen in de Mijnwet 1903.

In de Mijnwet continentaal plat is de uitzondering gerealiseerd door het opnemen van een definitie van «winnen van delfstoffen», die ontgrondingen uitsluit (**artikel VI**).

Dit is in de opzet van die wet het meest doorzichtig.

Het verbod tot winnen zonder vergunning van artikel 2 van de Mijnwet continentaal plat heeft hierdoor geen betrekking op ontgrondingen.

Tevens is aan artikel 22 van laatstgenoemde wet een derde lid toegevoegd, ertoe strekkende dat ten aanzien van delfstoffen die anders dan door winning, met gebruikmaking van een vergunning krachtens de Ontgrondingenwet, blijvend aan het continentaal plat worden onttrokken de Minister van Economische Zaken niet de privaatrechtelijke rechtsverlening aan de vergunninghouder kan bewerkstelligen. Artikel 22, eerste en tweede lid, van de Mijnwet continentaal plat houden in dat de Staat eigenaar is van de in of op het continentaal plat aanwezige delfstoffen en

dat de Minister van Economische Zaken ter zake vertegenwoordigingsbevoegd is.

Het ligt echter niet in de rede dat die minister nog een privaatrechtelijke rol zou spelen ten aanzien van een wijze van exploitatie van delfstoffen die buiten het vergunningstelsel van de Mijnwet continentaal plat valt.

Doordat de bijzondere bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken terzijde wordt gesteld, geldt het algemene regime van artikel 38, eerste lid, van de Compabiliteitswet, waarbij de Minister van Financiën (door toedoen van de onder die minister ressorterende dienst der Domeinen) namens de Staat optreedt inzake de vervreemding van onroerende zaken.

ARTIKEL VII

Dit artikel is toegelicht in de toelichting op artikel 4.

ARTIKEL VIII

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 3.2 van de toelichting.

ARTIKEL IX

Nu ingevolge artikel III de Wet bodemmaterialen Noordzee wordt ingetrokken, is ook voorzien in het schrappen van de vermelding van die wet in artikel I, onder 4°, van de Wet op de economische delicten. In laatstgenoemde wet is daarnaast voorzien in strafbaarstelling van het niet naleven van de in artikel 18.6 van de Wet milieubeheer opgenomen verplichtingen, voorzover die verplichting ingevolge het nieuwe artikel 22 van de Ontgrondingenwet in dit kader van toepassing zijn.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

Schema I Algemeen Overzicht wettelijke instrumentatie ontgrondingenbeleid

rijk

- Structuurschema oppervlaktedelfstoffen* Art. 7a
- verplichting tot periodiek overleg en informatieverstrekking van rijk en provincies ten behoeve van beleidscoördinatie. Art. 7b
- (facultatief) aanwijzing inzake streekplan (art. 6 Wet R.O.) op basis van structuurschema

provincie

- streekplan (winplaats/winzone), inclusief m.e.r., indien streekplan winplaats aangeeft.* Art. 7c
- aanwijzing inzake bestemmingsplan (art. 37 Wet R.O., verplicht als streekplan winplaats aangeeft en gemeente niet meewerkt («gecoördineerde aanwijzing») Art. 7e
- Verplichting tot periodiek overleg en informatieverstrekking van provincies en rijk ten behoeve van beleidscoördinatie. Art. 7b

gemeente

- consultatie inzake voornemen tot vaststelling winplaats in streekplan. Art. 7c
- bestemmingsplan
- consultatie inzake aanvraag om ontgrondingenwetvergunning Art. 10, derde lid

rijk

- facultatieve aanwijzing aan provincie t.a.v. aanvraag om vergunning of machtiging c.q. al verleende vergunning of machtiging indien spoedig winning geboden is en winplaats onherroepelijk is. Art. 8, vijfde lid

provincie

- ontgrondingenwetvergunning, slechts te verlenen indien geen strijd met bestemmingsplan, tenzij gemeente bereid is planologische medewerking te verlenen dan wel na aanwijzing provincie ingevolge art. 37 Wet R.O.* Art. 10, achtste lid
- bevoegdheid tot delegatie vergunningen aan gemeente t.a.v. kleine ontgrondingen (Provinciewet)

gemeente

- ontgrondingenwetvergunningen t.a.v. kleine ontgrondingen

- Provincie moet coördineren behandeling van alle vergunningaanvragen m.b.t. een ontgronding als aanvrager dit verzoekt. Artikel II

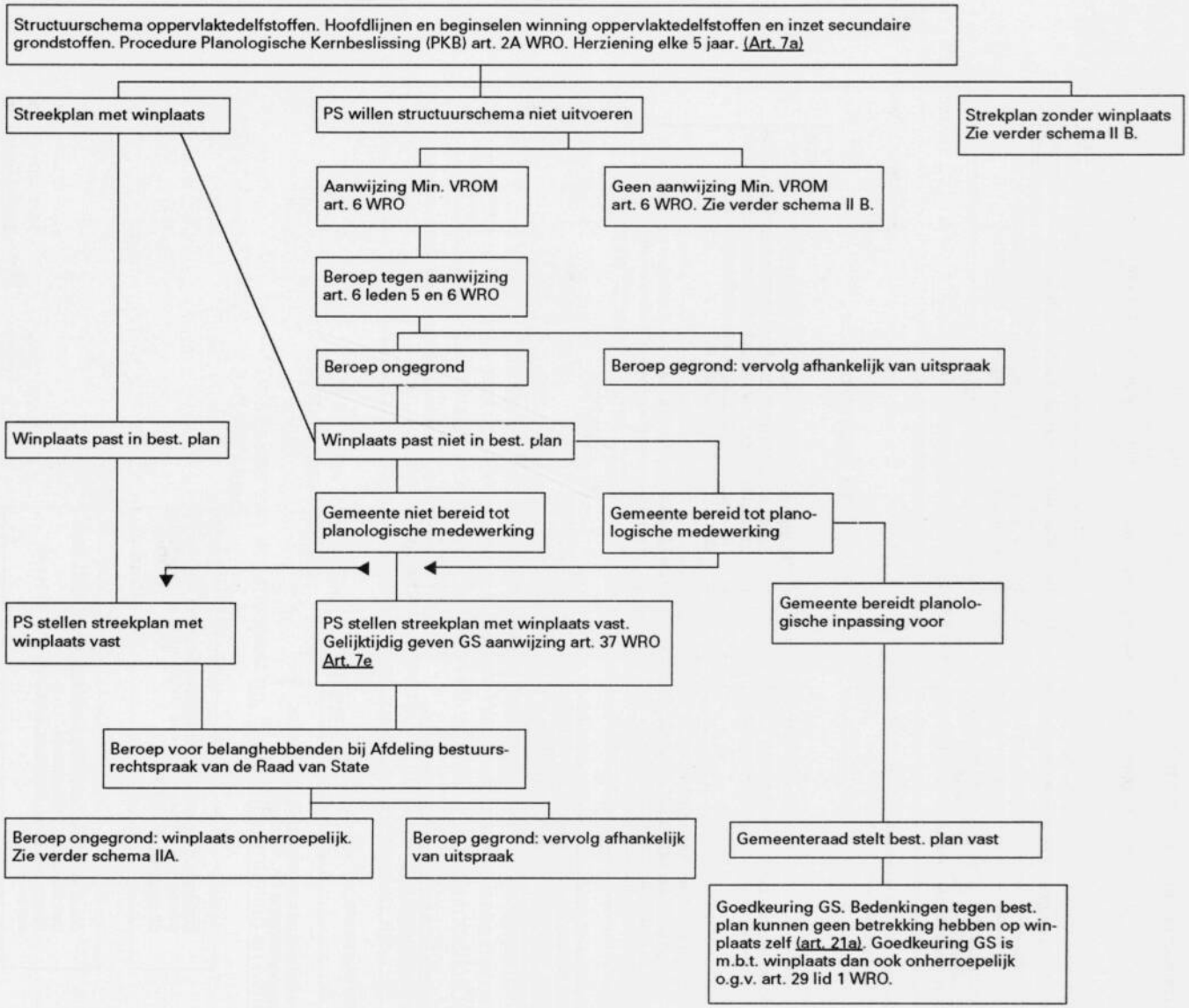
- Als provincie behandeling aanvragen coördineert, worden beroepen geïntegreerd.
  Alleen beroep bij Raad van State. Art. 21b, eerste en derde lid

Opmerkingen:

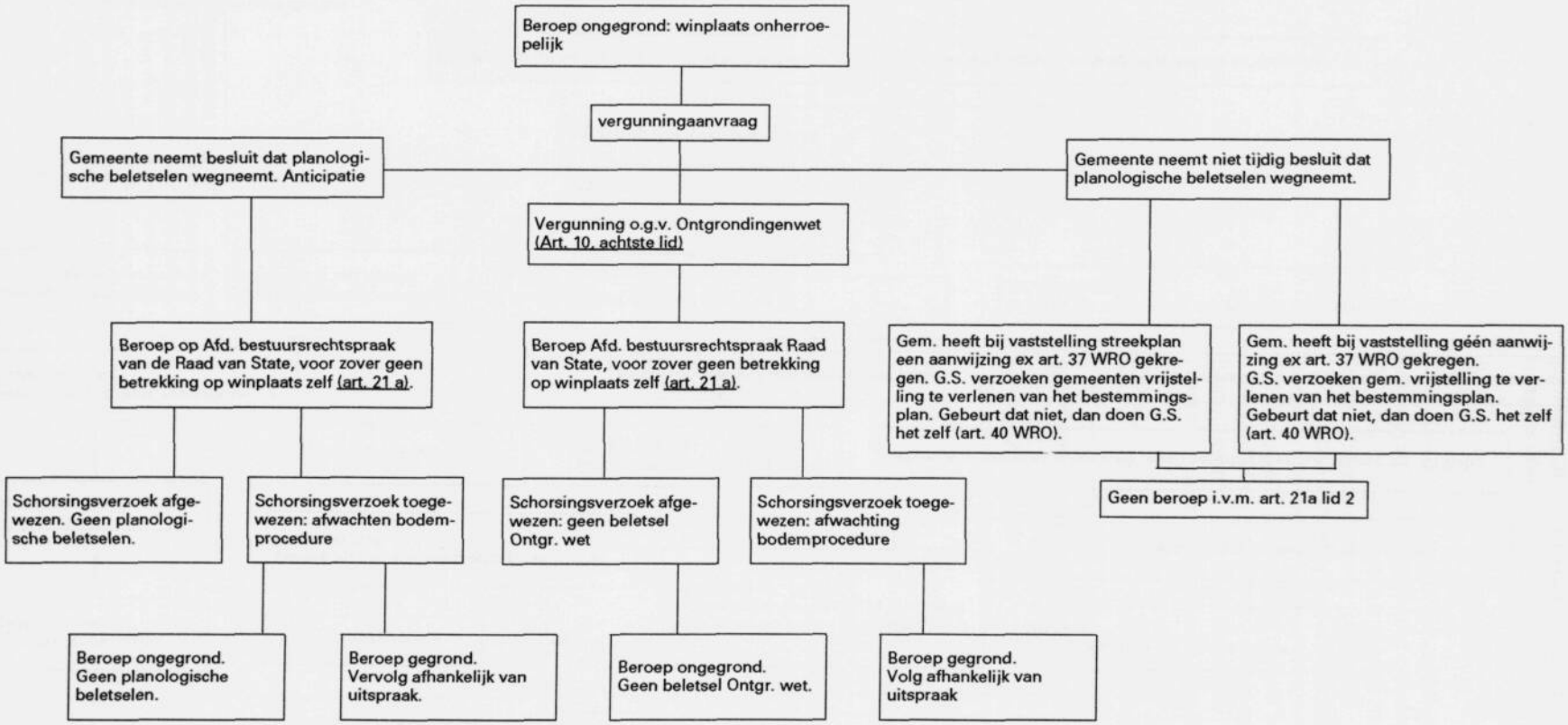
1. De voorgestelde wijziging van de Ontgrondingenwet heeft betrekking op de onderstreepte elementen. De artikelen van het wetsvoorstel zijn daarbij genoemd.
2. Voorzien wordt voorts in een wettelijke bevoegdheid van de provincie om een heffing in te stellen ter financiering van de extra-kosten van de nieuwe opzet (art. 21f)

* m.e.r.-plicht geldt voor grote ontgrondingen (boven 100 ha) òf bij winplaatsvaststelling òf bij vergunning.
Tevens is voor het structuurschema een m.e.r.-vereist indien daarin een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van een ontgronding wordt opgenomen (art. 3 Besluit MER).

Schema II. Verhouding Ontgrondingenwet – WRO (planning)

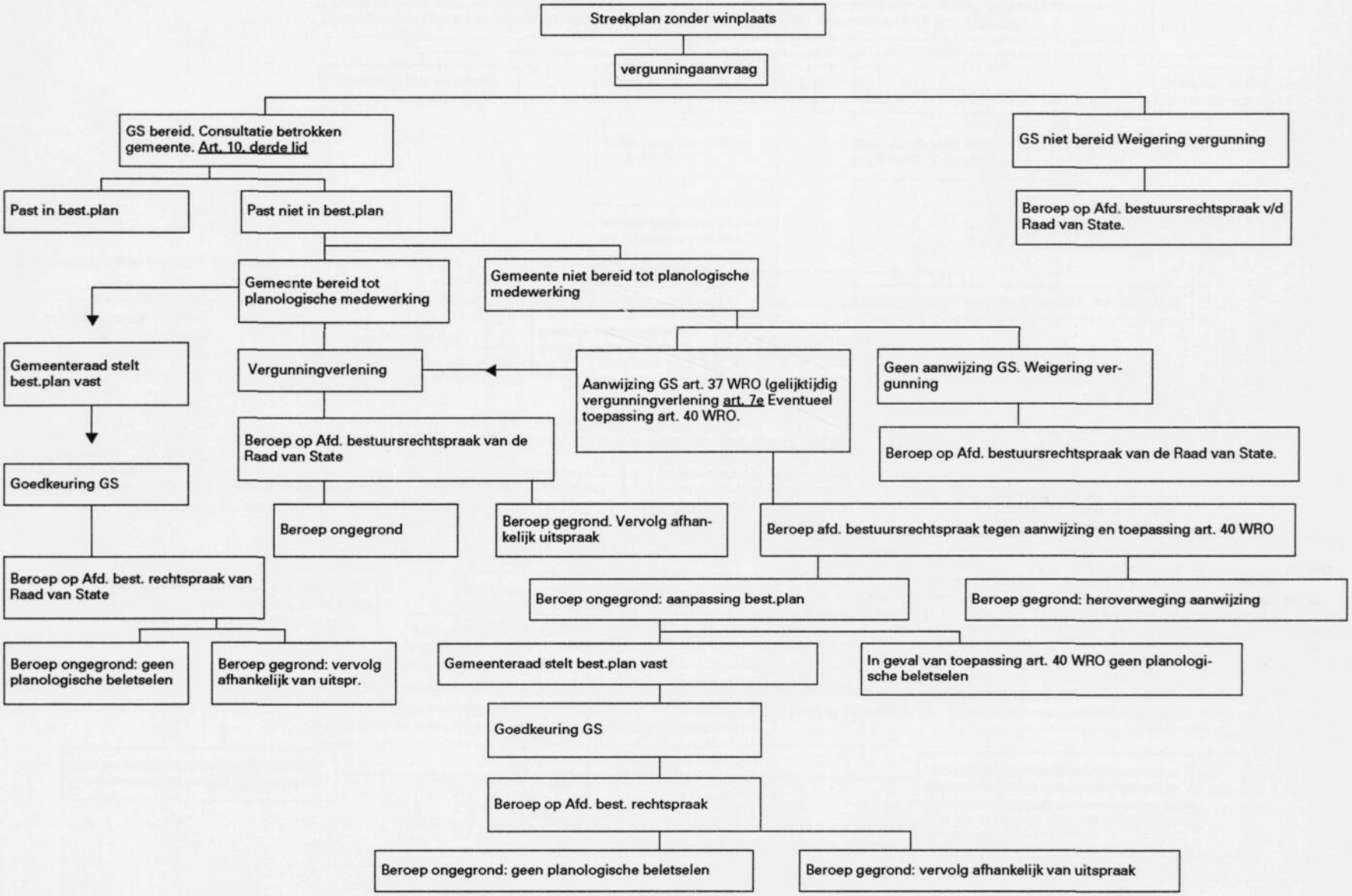


Schema II A. Verhouding Ontgrondingenwet – WRO (planning)



N.B. Onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel

Schema II B. Verhouding Ontgrondingenwet – WRO (planning)



N.B. Onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel

Schema III Procedures toestemmingen (beschikkingen)[1] t.b.v. ontgronden

A *Bestuurlijke besluitvorming*

1. Gecoördineerde *voorbereiding* van (met elkaar samenhangende) aanvragen om toestemming om ontgronding: op verzoek aanvrager zijn G.S. daartoe verplicht als tenminste één aanvrage is gericht tot G.S. *(artikel II wetsvoorstel).*

2. Gecoördineerde *behandeling* aanvragen om toestemming om ontgronding: op verzoek aanvrager zijn G.S. daartoe verplicht als tenminste één aanvraag is gericht tot G.S. *(artikel II wetsvoorstel).*

Behandeling geschiedt – met toepassing van afdeling 3.5 Alg. wet bestuursrecht *(artikel 10, eerste lid)* – binnen (maximum) termijn van 6 maanden; geen verplichte bezwaarschriftprocedure.

B *Beroep*

1. *Integratie* van beroep nadat gecoördineerde behandeling van aanvragen om toestemming heeft plaatsgehad *(artikel 21b, eerste lid).*

2. Beroep uitsluitend bij Afdeling bestuursrechtspraak R. van State *(artikel 21b, derde lid).*

3. Afdeling moet binnen 12 maanden beslissen *(artikel 21b, vierde lid).*

[1] Naast vergunning op grond van de Ontgrondingenwet zijn vaak één of meer andere toestemmingen (vergunningen) van rijk, provincie, gemeente of waterschap nodig t.b.v. ontgrondingen (bijv. vergunning Wet milieubeheer, vergunning Wet verontreiniging oppervlaktewateren, vergunning Rivierenwet, kapvergunning (boswet), bouwvergunning (woningwet), vergunning ingevolge waterschapskeur.

IV Overzicht van termijnen tot start uitvoering ontgronding

IV A. Meewerkende gemeente; vaststelling winplaats in streekplan.

1. De aanwezigheid van het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen wordt voorondersteld.	
2. Gemeente deelt mee planologische medewerking te zullen verlenen *(art. 7d)*. Vaststelling door Provinciale Staten van het streekplan. Indien winplaats groter is dan 100 ha vindt t.b.v. de vaststelling van het streekplan de m.e.r. (milieu-effect rapportage) plaats.	12 mnd[1]
3. Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.	6 wkn
4. Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. Indien beroep ongegrond: winplaats onherroepelijk. *Artikel 21 lid 1*	12 mnd
«WRO lijn»	
5a Gemeente neemt besluit dat planologische beletselen wegneemt. Vrijstelling geldend bestemmingplan, anticipatie op in voorbereiding zijnd bestemmingsplan.[2] Gedeputeerde Staten verlenen verklaring van geen bezwaar.	5 mnd
6a Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, voor zover dit beroep geen grond vindt in bedenkingen tegen de vastgestelde winplaats. Schorsingsverzoek ingediend.	6 wkn
7a schorsingsverzoek afgewezen.	1 mnd
«Sectorale lijn»	
5b Behandeling aanvang ontrgr. vergunning gecoördineerd door Provincie met de andere benodigde vergunningen *Artikel II*. Verlenen vergunningen.	6 mnd
6b Beroep voor belanghebbenden bij Afd. bestuursrechtspraak RvS. Geïntegreerde behandeling alle beroepen. *Artikel 21 b. leden 1 en 3.*	6 wkn
7b Beslissing Afdeling bestuurrechtspraak van de Raad van State. *Art. 21b lid 4.*	12 mnd
Totaal	45 mnd

[1] De onderstreepte termijnen zijn wettelijke maxima. De overige zijn schattingen.
[2] Gelet op *artikel 7f* zal toepassing van de anticipatieprocedure meestal voor de hand liggen.
N.B. onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel

IV B. Niet meewerkende gemeente: vaststelling winplaats in streekplan

1. De aanwezigheid van het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen wordt voorondersteld.	
2. Gemeente deelt mee geen planologische medewerking te zullen verlenen *(art. 7d)*. Vaststelling door Provinciale Staten van het streekplan. Gelijktijdig geven G.S. een aanwijzing art. 37 WRO *(art. 7e)*. Indien winplaats groter is dan 100 ha vindt t.b.v. vaststellen streekplan de m.e.r. (milieu-effectrapportage) plaats.	12 mnd[1]
3. Beroep voor belanghebbende tegen winplaats en aanwijzing van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.	6 wkn
4. Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. Indien beroep ongegrond: winplaats onherroepelijk. *Artikel 212 eerste lid*	12 mnd
«WRO-lijn»	
5a Gedeputeerde Staten verzoeken de gemeente vrijstellling te verlenen van het bestemmingsplan. Indien de gemeente de vrijstelling niet verleent, dan gaan G.S. daartoe over (art. 40 WRO).	6 mnd
«Sectorale lijn»	
5b *Behandeling aanvraag ontgr. vergunning gecoördineerd* door provincie met de andere benodigde vergunningen. *Artikel II* Verlenen vergunningen.	6 mnd
6b Beroep voor belanghebbenden bij Afd. bestuursrechtsspraak RvS. Geïntegreerde behandeling alle beroepen. *Artikel 21 b leden 1 en 3.*	6 wkn
7b Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. *Art. 21b. lid 4*	12 mnd
Totaal	45 mnd

[1] De onderstreept aangegeven termijnen zijn wettelijke maxima. De overige zijn schattingen.
N.B. Onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel.

IV C. Niet meewerkende gemeente: geen winplaats in streekplan

1. De aanwezigheid van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen wordt vooronderstelt	
«W.R.O. lijn»	
2a Vaststelling streekplan met winzone	12 maanden[1]
3a G.S. consulteren gemeente over vergunningaanvraag *(art 10 lid 3)* Ontgronding pst niet in bestemmingsplan. Gemeente niet bereid tot planologische medewerking	3 maanden
4a G.S. geven aanwijzing art. 37 WRO. Eventueel toepassing art. 40 WRO.	8 maanden
5a Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State	6 weken
6a Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep Gebundelde beroepsgang (art. 41a lid 3 WRO jo. art 21b lid 4)	12 maanden
	36 maanden en 2 weken
«Sectorale lijn»	
3b Behandeling aanvraag ontgrondingenvergunning gecoördineerd door provincie met de andere benodigde vergunningen. *Artikel II* Verlening vergunning.	6 maanden
4b Beroep voor belanghebbende bij Afd. bestuursrechtspraak Raad van State. *Artikel 21 b lid 3.*	6 weken
5b Geïntegreerde behandeling alle beroepen. *Artikel 21 b leden 1 en 3.* Beslissing Afd. bestuursrechtspraak Raad van State. Indien beroepen ongegrond: vergunningen onherroepelijk	12 maanden
of	
2a Vaststelling streekplan zonder winzone	12 maanden
3a Als boven	3 maanden
4a G.S. geven aanwijzing art. 37 WRO	4 maanden
5a Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuursrechtspraak de Raad van State.	6 weken
6a Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep.	12 maanden
7a Gemeenteraad stelt binnen de in de aanwijzing gestelde termijn (herziening van) bestemmingsplan vast	12 maanden
8a Terinzageligging bestemmingsplan. Mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen bij G.S.	6 weken
9a G.S. beslissen omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan	4 maanden
10a Tegen beslissing van G.S. staat beroep open bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	6 weken
10a Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. Indien beroep ongegrond: bestemmingsplan onherroepelijk.	12 maanden
Totaal	63 maanden en 2 weken

[1] De onderstreepte termijnen zijn wettelijke maxima. De overige termijnen zijn schattingen.
NB: onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel.