

Vergaderjaar 1993-1994

23 568

## Wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten

B

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het Advies van de Raad van State d.d. 23 augustus 1993 en het Nader Rapport d.d. 24 december 1993, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*1a. Krachtens het voorgestelde artikel 7a van de Ontgrondingenwet wordt voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening door middel van ontgroning een plan vastgesteld als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Dit plan, genaamd structuurschema oppervlakedelfstoffen, zal door deze verwijzing naar de WRO de procedure voor een planologische kernbeslissing doorlopen. De Raad van State neemt aan dat het op artikel 2c WRO gebaseerde Besluit op de ruimtelijke ordening alsdan van toepassing is op het structuurschema oppervlakedelfstoffen. De artikelen 3 en 5 van dit besluit stellen nadere regels omtrent de inhoud en procedure van de planologische kernbeslissing in het algemeen, terwijl artikel 4, tweede lid, dat regelt voor structuurschema's in het bijzonder. De Raad acht het wenselijk dat een en ander deugdelijk in de toelichting wordt uiteengezet.*

*Gezien de relatie van het wetsvoorstel tot de WRO is de Raad voorts van oordeel dat dit voorstel door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dient te worden mede-ondertekend.*

1a. De verwijzing in artikel 7a van het wetsvoorstel naar artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het gebruik van de term structuurschema maken mijns inziens op zich reeds voldoende duidelijk dat het onderhavige plan de procedure doorloopt, zoals deze is bepaald in genoemd artikel (en de daarop volgende artikelen) van de WRO en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, en dat ten aanzien van de inhoud van het plan de artikelen 3 en 4, tweede en derde lid, van genoemd besluit in acht moeten worden genomen. Het vorenstaande betekent dat het structuurschema oppervlakedelfstoffen qua inhoud en procedure door dezelfde voorschriften wordt beheerst als die in het algemeen ten aanzien van structuurschema's gelden. Een toelichting op dit punt, zoals bepleit door de Raad, zou voor de beoordeling van de betekenis van het wetsvoorstel mijns inziens weinig toegevoegde waarde hebben. Mede gelet op het – door de Raad in punt 10 van het advies aanbevolen streven – om de omvang van de toelichting te beperken, is er onvoldoende aanleiding een en ander in de toelichting uitvoerig te bespreken.

Wél is in de toelichting gezegd dat ten aanzien van het onderhavige structuurschema het bij of krachtens de artikelen 2b-3 bepaalde van de WRO van toepassing is.

Aan de opmerking van de Raad om het onderhavige wetsvoorstel mee te doen ondertekenen door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is gevolg gegeven.

*1b. Krachtens de voorgestelde artikelen 7d en 7e kan een gemeente «planologische medewerking» verlenen aan het realiseren van een winplaats. Het begrip «planologische medewerking» wordt in het voorgestelde artikel 1, onder b, gedefinieerd als «het nemen van een of meer besluiten krachtens de WRO door het bestuur van een gemeente of van de provincie waarin die gemeente is gelegen, waardoor een ontgroning kan plaats vinden zonder strijd met het bepaalde bij of krachtens de WRO». De Raad acht het noodzakelijk dat in het wetsvoorstel verwezen wordt naar de op bedoelde besluiten van toepassing zijnde artikelen van de WRO.*

1b. Wat betreft de definitie van het begrip «planologische medewerking verlenen» is aangesloten bij de definitie ter zake in de Tracéwet (artikel 1, eerste lid, onder i). Ook daar is niet gekozen voor een concrete opsomming van de relevante artikelen van de WRO die op de in die begripsbepaling bedoelde besluiten van toepassing zijn.

Uitgaande van de in de Tracéwet gekozen benadering, geef ik er, ter bevordering van zo veel mogelijk uniformiteit in de regelgeving op dit stuk, de voorkeur aan dezelfde benadering te volgen in het onderhavige wetsvoorstel. De bepaling is naar mijn oordeel, mede in het licht van de artikelsgewijze toelichting, voldoende duidelijk.

*2. Blijkens paragraaf 2.3.5 van de toelichting is de vaststelling van een winplaats in het streekplan naar het oordeel van de bewindsvrouw een van wezenlijk belang zijnde beslissing in de zin van artikel 4a, achtste lid, WRO, zodat gedeputeerde staten niet bevoegd zijn om op dit onderdeel van het streekplan af te wijken.*

*De Raad wijst erop dat de bevoegdheid een streekplan vast te stellen, inclusief de daarin neergelegde van wezenlijk belang zijnde beslissingen, ingevolge artikel 4a, eerste lid, WRO aan provinciale staten toekomt. Indien de vaststelling van een winplaats in het streekplan als een van wezenlijk belang zijnde beslissing in de zin van artikel 4a, achtste lid, WRO moet worden aangemerkt, dan dient zulks naar het oordeel van de Raad niet in de toelichting, doch in de wet zelf te worden vastgelegd.*

2. Overeenkomstig het advies is in een nieuw artikel 7g bepaald dat de vaststelling van een winplaats in een streekplan een van wezenlijk belang zijnde beslissing is in de zin van artikel 4a, achtste lid, WRO.

*3. Indien gedeputeerde staten een besluit nemen als bedoeld in het voorgestelde artikel 7e dienen zij gelijktijdig toepassing te geven aan artikel 37, vierde of vijfde lid, WRO, ertoe strekkende dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met het besluit tot vaststelling van de winplaats. Aangezien de herziening ingevolge artikel 37 WRO door de gemeenteraad dient te geschieden, waren de woorden «in overeenstemming is met het besluit tot vaststelling van de winplaats» te wijzigen in: in overeenstemming wordt gebracht met het besluit tot vaststelling van de winplaats.*

3. Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven.

*4. Artikel 8, vijfde lid, kent de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid toe om, indien spoedige winning van bepaalde vaste stoffen door middel van ontgroning geboden is en de betrokken winplaats is vastgesteld in een onherroepelijk van kracht geworden streekplan, aan gedeputeerde staten een aanwijzing te geven ten aanzien van een aanvraag om een vergunning of een in artikel 12 bedoelde machtiging. De Raad heeft kennis genomen van de verwijzing in paragraaf 2.5.2 van de memorie van toelichting naar de Wet milieubeheer (Wmb), die ook de aanwijzingsfiguur kent voor het doorzetten van rijksbeleid in gevallen van decentrale vergunningverlening. Gezien het zware karakter van dit ingrijpen acht het college het wenselijk, dat de procedurele waarborg, geregeld in artikel 8.27 Wmb, te weten dat de minister een voornemen tot het geven van een aanwijzing onder*

vermelding van de redenen aan de Staten-Generaal mededeelt, ook in het onderhavige wetsvoorstel wordt opgenomen.

4. Overeenkomstig het advies is in artikel 8, zesde lid (nieuw), bepaald dat de minister een voornemen tot het geven van een aanwijzing aan de Staten-Generaal mededeelt.

5. Artikel 21b, vierde lid, bepaalt dat op beroepen, ingesteld tegen het verlenen, wijzigen of intrekken van een ontgrondingsvergunning binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn dient te worden beslist. Ook in verschillende andere voorstellen van wet wordt een termijn gesteld waarbinnen op een beroep dient te worden beslist. De Raad denkt hierbij onder meer aan het in het voorstel van wet inzake de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie opgenomen artikel 28, zevende lid, WRO en artikel 20, tweede lid, Wmb (Kamerstukken II 22 495, nr. 310, bladzijden 97 en 104). Aan het stellen van dergelijke termijnen kunnen voor het rechtsprekende orgaan belangrijke gevolgen, ook van organisatorische aard, verbonden zijn. Naar aanleiding hiervan is bij de Raad de vraag gerezen of het in het voornemen van de regering ligt op deze weg voort te gaan en dergelijke termijnen systematisch te gaan stellen. In de memorie van toelichting ware nader op deze problematiek in te gaan, waarbij ook aandacht ware te schenken aan de vraag of ingrepen als deze in de vrijheid van de rechter om zelf het tijdstip van behandeling van aan hem voorgelegde zaken vast te stellen in het algemeen als wenselijk moeten worden beschouwd.

5. In het algemeen kan en dient het aan de rechter zelf te worden overgelaten de voortgang van bij hem aanhangig gemaakte zaken te bepalen. Behoudens de wettelijke termijn van uitspraak na de sluiting van het onderzoek (zie de artikelen 8.2.6.1 en 8.2.6.2 van de Awb) zal de wetgever in het algemeen afzien van het stellen van termijnen aan de totale duur van behandeling, dat wil zeggen voor de periode vanaf de aanhangigmaking tot en met de uitspraak. In uitzonderlijke gevallen zal de wetgever aanleiding zien daartoe toch over te gaan. Vooral het pregnante maatschappelijke belang van een spoedige beslechting van het desbetreffende type geschillen zal daarvoor redengevend kunnen zijn. In die zin is er sprake van een zekere parallelie met de keuze voor rechtspraak in één instantie voor de hier bedoelde geschillen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer en de Ontgrondingenwet.

6. Ingevolge het voorgestelde artikel 25a juncto bestaand artikel 23 van de Ontgrondingenwet zijn daartoe aangewezen personen bevoegd om alle plaatsen, met uitzondering van woningen te betreden zonder toestemming van de eigenaar of de gebruiker met het oog op onderzoek naar het voorkomen van vaste stoffen in de bodem. De eigenaar of gebruiker is verplicht deze personen toe te laten; een schending van deze verplichting is een overtreding. Als toelichting wordt slechts aangevoerd, dat hieraan in de praktijk behoefte bleek te bestaan. De Raad acht deze bevoegdheid ingrijpend. Hij wijst op het feit, dat het algemeen belang gemoeid met de winning van vaste stoffen door ontgroning zo zwaar moet wegen, dat de eigenaar/gebruiker deze bevoegdheid moet gedogen, te meer omdat de ontgroning zelve zonder toestemming van de eigenaar doorgaans niet mogelijk is zonder over te gaan tot onteigening. Het college acht het wenselijk dat de noodzaak van dit artikel opnieuw wordt overwogen. Blijkt deze bevoegdheid onmisbaar, dan dient artikel 25a in overeenstemming te worden gebracht met aanwijzing 135, onderdeel a, Ar en de noodzaak van het artikel beter te worden toegelicht.

6. Ingevolge de opmerking van de Raad is opnieuw de noodzaak overwogen van artikel 25a, dat met het oog op onderzoek naar het voorkomen van stoffen in de bodem voor bepaalde aangewezen personen de bevoegdheid bevat onroerende zaken te betreden en onderzoek in te stellen, een en ander zonder toestemming van de eigenaar of de gebruiker. Daarbij is naar voren gekomen dat bevoegdheden als hier aan de orde noodzakelijk zijn in verband met de zich wijzigende overheidsrol in het kader van de Ontgrondingenwet. Het wetsvoorstel strekt er immers met name toe dat instrumenten worden geboden om gestalte te kunnen geven aan de in de nota «Gegrond ontgronden» (Kamerstukken II 1988/89, 21 100, nr. 2) geschetste verantwoorde-



lijkheid van de overheid voor de tijdige winbaarheid in Nederland van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen in de grondstoffenvoorziening voor de bouw. Met name via het structuurschema oppervlaktedelfstoffen en de doorwerking die dit schema heeft op streekplannen is sprake van een actieve opstelling van de overheid in fasen die voorafgaan aan de indiening van vergunningaanvragen, in tegenstelling tot de afwachtende overheidsrol onder het tot nog toe geldende wettelijke regime. Voor het goed kunnen vervullen van de nieuwe rol is uiteraard de beschikbaarheid van gegevens over het voorkomen van oppervlaktedelfstoffen in de bodem vereist. Daartoe zal zoveel mogelijk worden geput uit bestaande gegevens, zoals die van de Rijks Geologische Dienst. Die gegevens zullen echter niet in alle gevallen toereikend zijn; op bepaalde locaties zal aanvullend veldonderzoek moeten kunnen worden verricht. Mede gelet op het soms in de praktijk in dergelijke gevallen geconstateerde tekortschieten van medewerkingsbereidheid van terreinbeheerders zijn hiertoe bevoegdheden als boven bedoeld nodig. De vormgeving daarvan kan echter wel nader op de behoefte toegespitst worden, ten einde een niet strikt noodzakelijk ingrijpend karakter van de desbetreffende bepalingen te vermijden. In verband met het voorgaande leidt de heroverweging van artikel 25a tot schrapping van dat artikel als zodanig, onder opneming van een vervangende bepaling, die een aanmerkelijk ingesnoerde opzet kent. In die bepaling (artikel 21g) zijn geen algemene en permanente bevoegdheden tot het betreden van plaatsen en het instellen van onderzoek opgenomen, maar is wel de mogelijkheid voorzien om per geval een gedoogplicht op te leggen aan de rechthebbenden ten aanzien van wateren of gronden. Wat dit betreft is aansluiting gezocht bij een overeenkomstige bepaling in de Grondwaterwet (artikel 31 van die wet). Daarbij is van belang dat tevens is voorzien in schadevergoeding.

Mede in samenhang met de geschetste actieve overheidsrol zal de reeds aanwezige tendens dat in toenemende mate vergunningaanvragen worden ingediend door ondernemers die (nog) niet eigenaar zijn van de te ontgronden percelen, zich voortzetten. In verband daarmee is, eveneens in aansluiting op een overeenkomstige bepaling in de Grondwaterwet (artikel 32 van die wet), aanvullend voorzien in de mogelijkheid van oplegging van een gedoogplicht ten aanzien van onderzoek op de te ontgronden locaties met als doel gegevens te verzamelen die nodig zijn voor de vergunningaanvraag (artikel 21h Ontgrondingenwet).

Tenslotte heeft de nadere overweging van de onderzoeksbevoegdheden mede geleid tot de slotsom dat het gewenst is dat in de Ontgrondingenwet vergelijkbare bevoegdheden als waren opgenomen in artikel 25a, aangevuld met onder andere een bevoegdheid tot het onderzoeken van voertuigen en hun lading, worden opgenomen ten behoeve van een ander specifiek doel, te weten het toezicht op de naleving. Zo kan het gewenst zijn transporten van oppervlaktedelfstoffen te controleren op herkomst, in het kader van het optreden tegen illegale ontgrondingen. Daarbij is van belang dat artikel II van het wetsvoorstel reeds voorziet in het toevoegen van de Ontgrondingenwet aan de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer genoemde wetten en tevens dat artikel 18.1 van laatstgenoemde wet, opgenomen in het hoofdstuk Handhaving, voorziet in de mogelijkheid van het mede van toepassing verklaren van bepalingen uit dat hoofdstuk met betrekking tot de handhaving van de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer genoemde wetten. Van deze mogelijkheid wordt thans gebruik gemaakt in artikel 22 van de Ontgrondingenwet, zoals dat ingevolge artikel I, onder P, komt te luiden. Daarmee is in kort bestek voorzien in de nodige bevoegdheden voor het toezicht op de naleving en anderszins voor de handhaving. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

*7. Het wetsvoorstel strekt er onder meer toe ontgrondingen, die thans vallen onder de Mijnwet 1810 en de Mijnwet continentaal plat onder het regime van de Ontgrondingenwet te brengen. Daartoe wordt voorgesteld artikel 81 van de Mijnwet 1810 te schrappen (artikel IV van het voorstel) en voorts om in een nieuw artikel 4a, tweede lid, van de Ontgrondingenwet te bepalen dat de Mijnwet 1810 en de Mijnwet continentaal plat niet van toepassing zijn op ontgrondingen. De Mijnwet continentaal plat bevat echter uitvoerige en gedetailleerde regels voor de winning van delfstoffen op of in het continentaal plat door middel van een vergunningenstelsel. De Raad acht het niet juist, dat alleen uit een bepaling in een andere wet kan worden afgeleid dat deze regels*

*niet meer van toepassing zijn en beveelt aan de Mijnwet continentaal plat aan te passen. Ook de Mijnwet 1810 behoeft nadere wijziging. In de artikelen 1 en 4 blijven thans begripsbepalingen voor een bepaalde categorie ontgrondingen gehandhaafd. Zulks is overbodig geworden.*

7. De suggestie van de Raad om in de Mijnwet continentaal plat zelf te bepalen dat die wet niet van toepassing is op ontgrondingen, is opgevolgd. Dit is gedaan door in artikel 1 van die wet een definitie van «winnen van delfstoffen» op te nemen die ontgrondingen uitsluit.

Tevens is aan artikel 22 een derde lid toegevoegd, ertoe strekkende dat ten aanzien van delfstoffen die anders dan door winning, met gebruikmaking van een vergunning krachtens de Ontgrondingenwet, 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 Comptabiliteitswet, waarbij de Minister van Financiën namens de Staat optreedt inzake de vervreemding van onroerende zaken.

In aansluiting hierop is nog ten aanzien van de bodemmaterialen zand, klei, schelpen en grind die zich bevinden in of op het continentaal plat, voorzien in het opnemen (in artikel 4a van de Ontgrondingenwet) 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 hierboven toegelichte gewijzigde artikel 22 van de Mijnwet continentaal plat bestaat voor ontgrondingen op het continentaal plat eenheid van regime.

Wat betreft de Mijnwet 1810 wordt de gedragslijn aangehouden die wet niet te wijzigen, behalve wanneer kan worden volstaan met de schrapping van artikelen. Dit houdt verband met de Franstaligheid van die wet. In gevallen waarin aanvullingen op de Mijnwet 1810 nodig waren, zijn deze opgenomen in de Mijnwet 1903. Na overleg met de Minister van Economische Zaken is ook nu gekozen voor deze constructie. In het voorgestelde artikel 8a van de Mijnwet 1903 (in te voegen via artikel V van dit wetsvoorstel) wordt bepaald dat zowel die wet als de Mijnwet 1810 niet van toepassing zijn op ontgrondingen. Dit brengt mee dat bepalingen in de Mijnwet 1810 die naar de letter zowel op ontginning door ondergrondse werken als op ontginning in dagbouw van toepassing zijn, voortaan alleen relevant zijn voor de eerstgenoemde vorm van ontginning. Wel wordt het enige artikel in de Mijnwet 1810 dat uitsluitend op ontginning in dagbouw betrekking heeft, namelijk artikel 81, geschrapt (artikel IV van het wetsvoorstel).

Gelet op het voorgaande is het tweede lid van het voorgestelde artikel 4a van de Ontgrondingenwet vervallen. Om systematische redenen is het derde lid van dat artikel overgebracht naar artikel 8. De memorie van toelichting is aan een en ander aangepast.

*8. In artikel 2a, eerste lid juncto artikel 1 WRO wordt bepaald dat een structuurschema wordt voorbereid door de ministers wie het aangaat, de minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening daaronder begrepen. Gelet op het voorgestelde artikel 7a dient dit aspect in het onderhavige wetsvoorstel nog nader te worden geregeld.*

8. Naar mijn oordeel is er onvoldoende aanleiding in de tekst van de Ontgrondingenwet vast te leggen door welke bewindspersonen het structuurschema oppervlakte delfstoffen wordt voorbereid. Uit artikel 2a, eerste lid, juncto artikel 1 WRO vloeit bepaald niet voort dat dit aspect in het onderhavige wetsvoorstel zou moeten worden geregeld. Ik wijs erop dat ten aanzien van de voorbereiding van andere structuurschema's – het merendeel heeft, afgezien van de in de WRO geregelde algemene bepalingen, géén wettelijke basis in specifieke (sectorale) wetgeving – evenmin in de wetgeving concreet is aangegeven door welke bewindspersonen de voorbereiding geschiedt. Bij de

aanbieding van het ontwerp-structuurschema aan de Tweede Kamer en bij de behandeling door de Staten-Generaal wordt vanzelf duidelijk door welke bewindspersonen het is voorbereid. Parallel aan de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel wordt gewerkt aan de totstandkoming van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen; het wordt voorbereid door de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

*9. In artikel 21f krijgen de provincies de bevoegdheid een nieuwe belasting in te voeren ter bestrijding van ten hoogste vijftig procent van de ten laste van de provincie komende kosten van werkzaamheden in verband met onderzoek en planning met betrekking tot ontgrondingen en van werkzaamheden, voortvloeiende uit de toepassing van artikel 7b. De in paragraaf 2.6.2 van de toelichting aangehaalde argumenten van het deel van de Raad van de Waterstaat, dat wijst op het algemeen maatschappelijk belang van een goede belangenafweging in het kader van de ruimtelijke ordening, zodat financiering uit de algemene middelen voor de hand ligt, acht het college juist. Dat de in het wetsvoorstel beoogde planning en coördinatie volgens paragraaf 2.6.1 van de toelichting belangrijke voordelen voor de betrokken bedrijven heeft, is naar de mening van de Raad onvoldoende reden een nieuwe belasting in te voeren, te meer nu uit paragraaf 6.4 van de toelichting blijkt, dat de opbrengst van de nieuwe belasting slechts enkele miljoenen gulden per jaar zal bedragen. De Raad beveelt aan de noodzaak van de invoering van een nieuwe belasting opnieuw te overwegen.*

9. Uit § 2.6.2 van de memorie van toelichting komt naar voren dat er verschillend wordt gedacht over het in het leven roepen van een provinciale bestemmingsheffing. Uiteindelijk gaat het hier om een beslissing die tezamen met de Staten-Generaal zal moeten worden genomen. Nu de Raad geen nieuwe argumenten tegen de voorgestelde heffing naar voren heeft gebracht, meen ik dat er onvoldoende aanleiding is de noodzaak van de invoering van de heffing te heroverwegen. Ik geef er derhalve de voorkeur aan de discussie met het parlement op dit punt af te wachten.

*10. De Raad wijst erop dat de toelichting op het wetsvoorstel, dat niet erg ingewikkeld is, 143 bladzijden telt. Het is opvallend, dat door de uitgebreide weergave van de ontstaansgeschiedenis van het voorstel vele onderwerpen herhaaldelijk aan de orde komen. De bespreking van de beroepsgang acht de Raad eveneens onnodig uitvoerig. De paragraaf Deregulering bevat nagenoeg uitsluitend herhalingen. De Raad beveelt aan het streven naar efficiency, hetgeen een van de belangrijke doelstellingen van het voorstel is, ook toe te passen op de toelichting.*

10. De redenen waarom naar dezerzijds oordeel niet kon worden volstaan met een beknopte toelichting, zijn de volgende. De problematiek die in het wetsvoorstel aan de orde is, betreft enerzijds de behoefte aan planning en coördinatie van het ontgrondingenbeleid en anderzijds de behoefte aan stroomlijning van de onderscheidene toestemmingsprocedures met betrekking tot ontgrondingen. Het gaat hier om een complexe problematiek, waarbij vele belangen in het geding zijn, welke bepaald niet steeds parallel lopen. De besluitvorming, waarbij alle overheidslagen betrokken zijn, voltrekt zich op basis van een viertal wetgevingssectoren: de ontgrondingenwetgeving, de ruimtelijke-ordeningswetgeving, de milieuwetgeving en de overige wetgeving, (Onteigeningswet, Boswet, Woningwet, Rivierenwet, etc.). Van belang is ook dat bedoelde wetgeving geen rustig bezit is. Met name zijn van belang de wijzigingen in de wetgeving die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer.

Teneinde te voorkomen dat door de bomen het bos niet meer te zien viel, is het wenselijk geoordeeld bedoelde problematiek in de toelichting te schetsen en in dat verband ook uitvoerig in te gaan op de consequenties van nieuwe wetgeving voor de onderhavige problematiek. Dit heeft geleid tot een relatief uitvoerige toelichting.

Van belang is voorts geweest dat de reacties die werden ontvangen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel – met name de adviezen en commentaren op het voorontwerp – aanleiding hebben gegeven tot het opnemen van



beschouwingen in de toelichting. Ook in het advies van de Raad (punten 1a, 5, 11 en 12) wordt verzocht om de toelichting uit te breiden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is bezien of de toelichting niettemin zou kunnen worden bekort. Dit heeft ertoe geleid dat de dereguleringsparagraaf – de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving – brengen met zich dat een zodanige paragraaf niet langer is voorgeschreven – aanzienlijk is bekort en zich in hoofdzaak beperkt tot de effecten van het wetsvoorstel op bestuur en bedrijfsleven. De algemene aspecten ervan zijn ondergebracht in een nieuwe paragraaf 2.8 (samenvatting van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel). Ook elders in de toelichting (§ 2.4.8) is bekorting aangebracht.

*11. Nu in het voorstel van wet een wijziging van artikel 3 wordt voorgesteld, inhoudende dat aan de vergunning ook voorschriften kunnen worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken, wil de Raad het belang van deze «nazorg» benadrukken. Het is de Raad bekend dat het in de praktijk voorkomt dat de tenaamstelling hetzij bij, hetzij na het verlenen van de vergunning wordt gewijzigd, terwijl de ontgronder vaak niet tevens eigenaar van de grond is. In de toelichting ware op dit probleem in te gaan.*

11. Verlening van een ontgrondingsvergunning aan een ander dan de aanvrager is incidenteel mogelijk gebleken in een geval waarin mocht worden uitgegaan dat die ander bereid was in overeenstemming met de aanvraag te ontgronden. In de desbetreffende uitspraak van de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State (d.d. 7 oktober 1992, no. G03.89 099, ARB nr. 624, m.nt. PJS) werd wel als eis gesteld dat hierbij geen voor bij de ontgroning betrokken belangen relevante wijzigingen aan de orde mogen zijn; in casu was daaraan voldaan. Het ligt in de rede dat dezelfde eis geldt voor een wijziging van de tenaamstelling van een reeds verleende vergunning. Daarbij moet er voorts van worden uitgegaan dat zodanige eis mede betrekking heeft op de door de Raad bedoelde «nazorg»-belangen, die thans uitdrukkelijk in de verruimde formulering van artikel 3, tweede lid, zijn opgenomen en in elk geval op de naleving van de in verband met die belangen aan de vergunning verbonden voorschriften. Een beschouwing hierover is opgenomen in de memorie van toelichting, onder 2.7.5 (nieuw).

*12. Ingevolge artikel 3, tweede lid, onder i, van het voorstel van wet kan als voorschrift aan de vergunning worden verbonden dat de vergunninghouder verplicht is toe te laten dat een aangewezen deel van de te ontgronden onroerende zaken wordt ontgrond door één of meer andere aangewezen derden en dat de daartoe tussen de vergunninghouder en die derden te sluiten overeenkomst de goedkeuring behoeft van een bij het voorschrift aangewezen overheidsorgaan. De Raad heeft zich afgevraagd of voor de in paragraaf 2.3.7 van de memorie van toelichting beschreven situaties niet meer dan één vergunning zou kunnen worden verleend. Bovendien acht de Raad het wenselijk dat nader wordt toegelicht of het in artikel 3, tweede lid, onder i, opgenomen voorschrift in de praktijk goed uitvoerbaar zal zijn en waarom het noodzakelijk wordt geacht een dergelijke bepaling te introduceren. Tenslotte ware in de memorie van toelichting tot uiting te brengen op welke wijze coördinatie met een vergunning ingevolge de Wmb voor dezelfde ontgroning zal plaatsvinden.*

12. In antwoord op de vraag of voor de in paragraaf 2.7.3 van de toelichting beschreven situaties niet meer dan één vergunning zou kunnen worden verleend, zij opgemerkt dat hier juist bedoeld wordt op situaties (voorshands een beperkt aantal) waar het om technische of organisatorische redenen niet mogelijk is twee of meer bedrijven in een winplaats onafhankelijk van elkaar te laten werken. In een dergelijke situatie dient slechts één vergunning te worden verleend.

Ter nadere toelichting op de noodzaak tot introductie van de bepaling artikel 3, derde lid, onder i, en de uitvoerbaarheid in de praktijk van deze bepaling merk ik het volgende op.

Zoals in § 2.7.3 is toegelicht, zal het naar verwachting in de toekomst steeds vaker voorkomen dat in een situatie als hiervoor beschreven twee of meer

bedrijven vergunning ontvangen voor de betrokken winplaats. Daarbij is goed denkbaar dat de vergunningverlenende instantie twee bedrijven zou willen toestaan elk een deel van de hoeveelheid oppervlaktedelfstoffen uit de winplaats te laten winnen. Met name is dit het geval in een situatie waarbij bijvoorbeeld beide bedrijven winmogelijkheden nodig hebben om redelijkerwijs te kunnen voortbestaan. Een oplossing is dan een samenwerkingsverband tussen de twee bedrijven, waarbij dit samenwerkingsverband vergunningaanvrager en vergunninghouder wordt.

Echter, een vergunninginstantie kan (en wil in het algemeen) geen samenwerkingsverband eisen. Daarom is het noodzakelijk dat de variant mogelijk is dat de vergunninginstantie kan eisen, via een vergunningvoorschrift, dat de vergunninghouder verplicht is toe te laten dat een deel van de te ontgronden winplaats door een ander dan de vergunninghouder wordt ontgrond. Dit vergunningvoorschrift is goed uitvoerbaar en controleerbaar als de vergunninginstantie voorafgaande aan het mogen starten met ontgronden ter goedkeuring krijgt voorgelegd een overeenkomst tussen de vergunninghouder en de hiervoor bedoelde ander met betrekking tot het toestaan dat die ander een deel van de winplaats ontgrondt.

Daarom is in artikel 3, derde lid, onder i, bedoelde goedkeuringseis opgenomen.

Wat betreft de suggestie van de Raad in de toelichting aandacht te besteden aan de wijze waarop in de gevallen waarin artikel 3, tweede lid, onder i, wordt toegepast, coördinatie met een vergunning ingevolge de Wmb zal plaatsvinden, zij tenslotte opgemerkt dat naar dezerzijds oordeel zich hier geen specifieke problemen ter zake zullen voordoen. Er lijkt derhalve geen aanleiding te bestaan op dit aspect in de toelichting in te gaan.

*13. Voor een aantal redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.*

13. Met de redactionele kanttekeningen is zoveel mogelijk rekening gehouden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, zonder dat het advies van de Raad daartoe aanleiding heeft gegeven, op enkele punten aan te passen. Het betreft hier:

– aanvulling van het wetsvoorstel (artikelen 7f en 10, tiende en elfde lid).

In het wetsvoorstel, zoals het aan de Raad is voorgelegd, was tot dusverre niet geregeld binnen welke termijn de in artikelen 7d en 10, derde en vierde lid, bedoelde planologische medewerking dient te zijn verleend. Ter wille van de duidelijkheid en in de lijn van artikel 17 van de Tracéwet is het wenselijk dit aspect in het wetsvoorstel te regelen.

– het schrappen van artikel I, onderdeel F (artikel 6).

In dat artikel werd bepaald dat een voordracht over een ontwerp-amvb, als bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt gedaan nadat de Raad voor verkeer en waterstaat ter zake is gehoord. Deze bepaling betekent het in het leven roepen van een wettelijke verplichting tot het vragen van advies. Gelet op het beleid om zodanige wettelijke verplichtingen te schrappen – een daartoe strekkend wetsvoorstel is gereed gemaakt – verdient het bij nadere overweging de voorkeur artikel 6 te schrappen.

– wijziging met betrekking tot artikel I, onderdeel J (artikel 10).

In de wijziging werd – in het voorgestelde eerste lid van artikel 10 – op de voorbereiding van een besluit betreffende vergunningverlening afdeling 3.4A van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Deze bepaling dient te vervallen nu het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht alsmede nadere aanpassing van een aantal wetten aan de Algemene bestuurswet (Aanpassingswet Awb III) (Kamerstukken II 1992–93, 23 258, nrs. 1–3) reeds daarin voorziet. Verwezen wordt naar de toelichting ter zake (23 258, nr. 3, blz. 18).

– het schrappen van artikel I, onderdeel K (artikel 11).

In dat onderdeel werd artikel 11 van de Ontgrondingenwet vervallen verklaard. Artikel 11 regelt de termijn waarbinnen moet zijn beslist op de aanvragen om vergunning. De termijn is gesteld op drie maanden. In het kader van de aanpassingswetgeving aan de Algemene wet bestuursrecht is evenwel besloten afdeling 3.5 van de Awb van toepassing te verklaren op de behandeling van en beslissing op bedoelde vergunningaanvragen. Blijkens artikel



3.28 Awb duurt die procedure in het algemeen langer dan 3 maanden – dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan het besluit op de aanvraag uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag neemt, tenzij toepassing is gegeven aan artikel 3.29. In verband hiermee dient artikel II te worden geschrapt in het kader van de aanpassingswetgeving van de Awb, en niet in het kader van het onderhavige wetsvoorstel.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge u, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies  
no.W09.93 0055 van de Raad van State van 23 augustus 1993**

- In artikel I, aanhef, waren de woorden «Stb. 1965, 509» te wijzigen in: Stb.1991, 607, dan wel, in overeenstemming met aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), te schrappen.
- In voorgesteld artikel 1, onderdeel a, van de Ontgrondingenwet (Stb.1991, 607) ware «Stb. 1908, 339» te wijzigen in: Stb.1991, 608, dan wel, in overeenstemming met aanwijzing 86 Ar, te schrappen.
- Voorgesteld artikel 7b, tweede lid, aanhef, van de Ontgrondingenwet ware in overeenstemming te brengen met aanwijzing 53 Ar.
- In artikel VI, aanhef, van het wetsvoorstel ware «Artikel 72c, eerste lid» te wijzigen in: Artikel 72c, eerste alinea.
- De Staatsbladvermelding in artikel VI van het wetsvoorstel ware te wijzigen in Stb.1922, 25, of, in overeenstemming met aanwijzing 86 Ar, te schrappen.
- Ter bevordering van de leesbaarheid van de toelichting waren alle paragrafen van een opschrift te voorzien. Voorts ware een inhoudsopgave toe te voegen.
- In paragraaf 2.3.9, laatste volzin, van de toelichting ware «ingevolge de Wet RO» te wijzigen in: ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Wet RO.
- In paragraaf 2.4.2 van de toelichting ware aanwijzing 219 Ar in acht te nemen.
- In paragraaf 2.4.6 van de toelichting ware «het voorstel voor een Nimby-wet» te vervangen door de officiële aanduiding van het wetsvoorstel, met vermelding van de Kamerstuknummers.
- Het gestelde in paragraaf 2.4.8, eerste alinea, van de toelichting ware te actualiseren.
- In paragraaf 2.4.14, vierde alinea, van de toelichting ware «Ingevolge het wetsvoorstel tweede tranche Awb is ten aanzien van beroepen tegen milieuvergunningen een zelfde voorziening getroffen.» te wijzigen in: «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 een zelfde voorziening getroffen (artikel 20.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer).»
- In paragraaf 2.4.14, vierde alinea, van de toelichting ware na «100 hectare of meer» in te voegen: (Besluit milieu-effectrapportage (Stb.1987, 278), Bijlage C, punt 16.1). Voorts ware na «een winplaats een structuurschema wordt voorbereid» in te voegen: (artikel 3, onderdeel a, van het Besluit milieu-effectrapportage).
- In paragraaf 2.4.17 van de toelichting ware uit te laten komen dat het wetsvoorstel uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Kamerstukken II, 21 087) inmiddels tot wet is verheven (Stb.1992, 414).
- In paragraaf 4.4, laatste alinea, van de toelichting ware «artikelen 7c en 19» te wijzigen in: artikelen 7c en 10.