

BRIEFADVIES WIJZIGING ONTGRONDINGENWET

De wijziging van de Ontgrondingenwet

Het wetsontwerp strekt tot een verdere aanpassing van de Ontgrondingenwet na de wetwijziging van 1996. Beoogd wordt in de eerste plaats een versnelling van de besluitvorming; daarnaast bevat het voorstel enkele andere aanpassingen.

In de Ontgrondingenwet wordt een nieuw artikel 7c opgenomen, dat in vergelijking met de huidige regeling een betere mogelijkheid biedt om een ontgroning te realiseren. Voor het gebied van de in het streekplan aangewezen winplaats geldt het streekplan als voorbereidingsbesluit als bedoeld in art. 21 Wet op de Ruimtelijke Ordening, terwijl het – voor zover het (de) betreffende bestemmingsplan(en) niet overeenstemt (en) met het streekplan – tevens geldt als een vrijstelling als bedoeld in art. 19 van de wet. Dit betekent dat bij een afwijkend bestemmingsplan vanaf het van kracht worden van het streekplan voorzien wordt in een voorbereidingsbescherming voor het betreffende gebied, terwijl het afwijkende bestemmingsplan geen belemmering vormt voor het realiseren van de ontgroning. Doordat art. 50 Woningwet niet van toepassing is verklaard op aanvragen om een bouwvergunning ter realisering van de ontgroning is er geen sprake van een aanhoudingsplicht. Evenmin geldt een aanlegvergunningvereiste. Voor het gemeentebestuur geldt een wettelijke verplichting om binnen een jaar het bestemmingsplan aan te passen.

De huidige regeling komt in grote lijnen overeen met die in de oude Tracéwet, op grond waarvan het (de) betrokken gemeentebestuur (uren) gevraagd wordt of het/zij kan/kunnen instemmen met de in het streekplan voorziene aanwijzing van een winplaats, bij gebreke waarvan het provinciaal bestuur het opnemen van een winplaats in het streekplan vergezeld doet gaan van een aanwijzing als bedoeld in art. 37 Wet op de Ruimtelijke Ordening. De voorgestelde constructie stemt overeen met die in de herziene Tracéwet en de Wet op de waterkering.

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: Commissie) stemt in met de gekozen constructie in het (voor)ontwerp van de wet tot wijziging van de Ontgrondingenwet. Zij onderschrijft de opvatting in de Memorie van Toelichting dat de huidige regeling een omslachtige en tijdrovende procedure is, die voor de belangenafweging geen meerwaarde oplevert.

<i>Conclusie:</i>

De Commissie stemt op hoofdlijnen in met de gekozen constructie in het (voor)ontwerp van de wet tot wijziging van de Ontgrondingenwet. Deze constructie strekt tot een versnelling van de besluitvorming en komt overeen met die in de herziene Tracéwet en de Wet op de waterkering.

Onheldere relatie wijziging Ontgrondingenwet en herziening WRO

De Commissie vraagt zich echter wel af hoe de voorgestelde wijziging van de Ontgrondingenwet zich verhoudt tot de aangekondigde fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het voorontwerp voor deze fundamentele herziening (verder: voorontwerp Wro) wordt de rol van het streekplan teruggebracht tot die van een provinciale structuurvisie. Deze structuurvisie is alleen bindend voor het eigen provinciaal beleid, waarvan echter nog maar in beperkte mate sprake zal zijn, omdat het voorontwerp Wro tevens voorziet in het afschaffen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen. Het is volgens het voorontwerp Wro uitdrukkelijk de bedoeling dat een structuurvisie een indicatief karakter krijgt en dat daarin geen harde, bindende elementen voorkomen, zoals dit nu het geval is met de huidige streekplannen en waar het onderhavige ontwerp tot wijziging van de Ontgrondingenwet een verdere uitbreiding aan beoogt te geven. De figuur van de concrete beleidsbeslissing komt in de fundamenteel herziene wet dan ook te vervallen. Mocht het provinciaal bestuur van mening zijn dat een ontgroning op een bepaalde plaats gerealiseerd moet worden, dan zal het daartoe volgens het voorontwerp Wro een instructie aan het (de) betreffende gemeentebestuur (uren) moeten geven of voor het betreffende gebied zelf een bestemmingsplan moeten vaststellen, zoals tevens voorzien in het voorontwerp Wro. Met beide figuren is uiteraard nog geen ervaring opgedaan.

Zoals het er nu naar uitziet, biedt het voorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet met een bindende regeling van een winplaats in het streekplan een eenvoudiger opzet, dan die zou moeten worden gevolgd, nadat het voorontwerp fundamentele herziening WRO wet is geworden. Te verwachten valt immers, dat, wanneer de regeling van het voorontwerp Wro wordt gevolgd er zowel behoefte zal bestaan aan een niet bindende vermelding van de winplaats in het streekplan met het oog op het eigen provinciale beleid, als aan een instructie of een provinciaal bestemmingsplan met het oog op de bindende doorwerking ten opzichte van gemeenten.

Het voorontwerp fundamentele herziening WRO levert nog op een ander punt een onzekerheid op voor de Ontgrondingenwet. Voorzien wordt immers het verdwijnen van planologische kernbeslissingen in de huidige vorm. Dit voorstel heeft direct consequenties voor het in de Ontgrondingenwet voorziene

Structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Ook op dit punt levert het voorontwerp Wro naar de mening van de Commissie geen positieve bijdrage aan een adequate regeling van ontgrondingen, nu het Structuurschema in een bepaalde behoefte voorziet.

Aanbeveling 1:

De Commissie beveelt aan om bij de wetwijziging in te gaan op de verhouding tussen de voorgenomen wijziging van de Ontgrondingenwet en de aangekondigde fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Aanwijzing winplaats in streekplan basis voor planschadevergoeding

De bepaling, dat de aanwijzing van een winplaats in het streekplan geldt als een vrijstelling in de zin van art. 19 WRO, roept de vraag op of het besluit tot opnemng van de winplaats in het streekplan hiermee tevens een grondslag biedt voor het vergoeden van planschade in de zin van art. 49 WRO. De Commissie gaat er van uit dat deze consequentie inderdaad aan de desbetreffende regeling moet worden verbonden.

Verder ligt het voor de hand dat wanneer het opnemen van een winplaats een grondslag vormt voor planschadevergoeding, de kosten van deze vergoeding voor rekening komen van het provinciaal bestuur.

Indien de regering van mening is dat dit niet is gewenst, is het verstandig hier een uitdrukkelijke voorziening voor te treffen. Bedacht moet worden dat er tot op zekere hoogte sprake is van communicerende vaten, in de zin dat de toepasselijkheid van art. 49 WRO consequenties heeft voor de toepassing van een nadeelcompensatieregeling.

Aanbeveling 2:

De Commissie is van mening dat de aanwijzing van een winplaats in het streekplan grondslag biedt voor planschadevergoeding. Indien dit niet de bedoeling van de regering is, raadt de Commissie aan hiervoor een voorziening te treffen.

Ruimte voor inpassing door gemeentebesturen

Zowel bij de nu voorziene constructie in het ontwerp tot wijziging van de Ontgrondingenwet als mogelijk in de toekomst bij het geven van een instructie of het vaststellen van een provinciaal bestemmingsplan overeenkomstig de nieuwe Wro is het zaak zoveel mogelijk van het subsidiariteitsbeginsel uit te gaan. Dit

houdt in dat zoveel mogelijk ruimte geboden moet worden aan gemeentebesturen bij de aanpassing van hun bestemmingsplannen voor het omringende gebied van de winplaats. Op grond van de voorgestelde regeling zullen gemeentebesturen zich niet meer met succes kunnen verzetten tegen de met de winplaats voorziene ontgroning, maar hun medewerking blijft nodig bijv. voor de inpassing van de

aansluitende infrastructuur en de voorziene eindbestemming. De voorziene wettelijke constructie heft de behoefte aan goed bestuurlijk overleg dan ook niet op.

Aanbeveling 3:

De Commissie is van mening dat gemeentebesturen zoveel mogelijk ruimte moeten krijgen bij het inpassen van de winplaats in de lokale omgeving. Zij beveelt aan in de MvT aandacht te besteden aan de noodzaak tot goed bestuurlijk overleg.

Behoeftte aan revisievergunning niet duidelijk

In een voorgestelde wijziging van art. 10 Ontgrondingenwet wordt de figuur van de uit de Wet milieubeheer bekende revisievergunning geïntroduceerd. Het wordt de Commissie uit de Memorie van Toelichting niet duidelijk in hoeverre er in de praktijk bij ontgrondingvergunningen behoefte bestaat aan deze figuur. Hierbij moet worden bedacht dat anders dan de milieuvergunning de ontgrondingvergunning haar betekenis verliest voor het gedeelte van de ontgronding dat reeds is uitgevoerd.

Aanbeveling 4:

De Commissie beveelt aan nader te onderzoeken of en in hoeverre er in de praktijk behoefte bestaat aan de figuur van de revisievergunning bij ontgrondingvergunningen.

Nut en noodzaak van coördinatie van vergunningen twijfelachtig

Het voorgestelde art. 13 van de Ontgrondingenwet bevat een regeling voor de coördinatie van voor een ontgronding benodigde vergunningen inclusief de ontgrondingvergunning indien het betreft een ontgronding in een bij streekplan aangewezen winplaats en in andere gevallen anders dan de ontgrondingvergunning zelf.

De huidige wet bevat een facultatieve regeling, waarbij wordt verwezen naar de procedure van hoofdstuk 14 Wet milieubeheer. Van deze regeling wordt volgens de Memorie van Toelichting weinig gebruik gemaakt. Dit stemt overeen

met de ervaring bij de Wet milieubeheer zelf. Bovendien kan een ontgronding over een zeer lange periode verlopen, zodat aan het begin niet steeds duidelijk is welke vergunningen nog vereist zijn en deze op dat moment nog niet verleend behoeven te zijn. Daar is reeds op gewezen bij de wijziging van 1996. Voor een deel gelden deze argumenten nog steeds. Art. 13, lid 5 bepaalt dan ook dat de

coördinatie betrekking kan hebben op alle besluiten benodigd voor een ontgronding dan wel telkens op categorieën van zodanige besluiten.

Belangrijk in dit verband is de bevoegdheid, die het negende lid van art. 13 aan het coördinerend bestuursorgaan toekent om een besluit op een aanvraag te nemen, indien het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan niet of niet tijdig op een aanvraag beslist. Ook de herziene Tracéwet kent een dergelijke plaatsvervangende bevoegdheid. Bedacht moet echter worden dat de criteria en het afwegingskader van de regeling waarop de bevoegdheid berust blijven gelden. Dit betekent dat het coördinerend bestuursorgaan zal moeten besluiten met in achtneming van de bepalingen van deze regelingen. In het geval van de bomenrij langs de IJsseldijk leidde dit alsnog tot een patstelling.

Ook hier is het weer de vraag in hoeverre er behoefte bestaat aan een regeling voor coördinatie. Bedacht moet worden dat grote ontgrondingen complexe projecten vormen die over een lange tijd worden uitgevoerd en dat het vermoedelijk een illusie is te menen dat de besluitvorming hierover met een aantal procedurele handgrepen van alle moeilijkheden kan worden ontdaan.

Aanbeveling 5:

De Commissie acht een onderbouwing van nut en noodzaak van een regeling voor coördinatie van benodigde vergunningen voor een ontgronding gewenst.

SAMENSTELLING COMMISSIE

Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Mr. Th.G. Drupsteen (voorzitter tot juli 2002)
Prof. mr. A. van Hall (voorzitter vanaf juli 2002)
Prof. mr. P.J.J. van Buuren
Mw. prof. dr. E. Hey
Mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout
Mr. drs. B.P.M. van Ravels

Mw. mr. drs. A.M. Laninga (secretaris)