

Vergaderjaar 2006–2007

30 346

Wijziging van de Ontgrondingenwet

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 2007

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, waarin de leden van de CDA-fractie een aantal opmerkingen maken en vragen stellen over het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet.

Deze leden vragen wat de regierol van het Rijk met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening in feite heeft voorgesteld en waarom door het Rijk nimmer is ingegrepen teneinde een tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen te waarborgen. Deze leden denken in dit verband met name aan de ontwikkelingen zoals die in Gelderland hebben plaatsgevonden.

De regierol bestond uit ambtelijk en bestuurlijk overleg en het maken van bestuurlijke afspraken voor de winning van beton- en metselzand («taakstellingen»). In enkele gevallen is overwogen om formeel in te grijpen in gevallen waarin deze taakstellingen onvoldoende werden uitgevoerd. Illustratief in dit verband zijn de ontwikkelingen rond het Gelderse project «Watergoed» (ook wel F3b genoemd), waar daadwerkelijk is ingegrepen, maar uiteindelijk niets is bereikt. Dit project is in 1992 formeel verankerd in het streekplan. Omdat de gemeenteraad het bestemmingsplan niet wilde herzien heeft de provincie Gelderland in 1993 een aanwijzing gegeven op basis van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Nadat die aanwijzing niet werd opgevolgd, heeft de provincie zelf in 1997 het bestemmingsplan vastgesteld en de ontgrondingsvergunning verleend. Vervolgens heeft de gemeente echter een bestemmingsplan vastgesteld waarin het gebied wordt terugbestemd tot agrarisch gebied. De provincie had deze terugbestemming kunnen tegenhouden door onthouding van goedkeuring aan dit bestemmingsplan, maar de brief hierover werd één dag te laat verzonden. De provincie heeft toen, met steun van het kabinet,¹ een zogenoemde Nimby-procedure gestart op basis van artikel 40 van de WRO.

Na provinciale verkiezingen is echter op aandrang van Provinciale Staten een onderzoek gestart naar mogelijke alternatieve locaties. Hieruit heeft GS geconcludeerd dat er voldoende alternatieven zijn en is in 2001 besloten de Nimby-procedure stop te zetten. Tegen dit besluit heeft de

¹ Zie ook Aanhangsel Handelingen II 1999/2000, nr. 1697.

toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat nog bezwaar gemaakt, maar uiteindelijk heeft het toenmalige kabinet berust in dit oordeel van de provincie.¹

Dit voorbeeld laat zien hoe het planmatige beleid van Rijk en provincie stuitte op grote weerstand bij bewoners en gemeente. Daarbij ging het niet om de ruimtelijke kwaliteit, maar om de schaalgrootte en het gevoel dat er beslissingen werden genomen over de hoofden van de burgers heen. Waar daadwerkelijk ingegrepen had kunnen worden, hebben de verantwoordelijke politici uiteindelijk geconcludeerd dat dit niet haalbaar was. Een overweging bij deze keuze was dat nut en noodzaak van specifieke locaties niet aan te tonen zijn, omdat er altijd alternatieve voorzieningsmogelijkheden te bedenken zijn. Daarnaast bemoeilijkt het juridische kader het uitoefenen van doorzettingsmacht omdat er diverse wetten, bestuurslagen en bewindslieden betrokken zijn. De commissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening (commissie-Tommel) constateerde in haar eerste jaarlijkse advies van 21 oktober 2002 dat het systeem met taakstellingen voor beton- en metselzand niet werd waargemaakt en dat er daardoor sprake was van schijnzekerheid. Ik onderschrijf deze conclusie. Op belangrijke onderdelen is het gevoerde beleid ten aanzien van de tijdige en voldoende voorziening niet effectief gebleken. Dit vormde een belangrijke aanleiding voor de beleidswijziging. Het ontgrondend bedrijfsleven onderkent dat de marktwerking er de afgelopen jaren bij is ingeschoten door de regierol van de overheid. Door het gedeeltelijk terugtreden van de overheid ontstaat er voor de ontgronders weer ruimte om te ondernemen. Wel waren er bij het bedrijfsleven aanvankelijk bezwaren tegen de korte overgangstermijn, maar die zijn weggenomen door het aanwijzen van de Gelderse projecten Geertjesgolf en Over de Maas als overgangslocatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de oude taakstellingen voldoende zijn verzekerd, leggen daarbij een verband met de Gelderse projecten Geertjesgolf en Over de Maas, en vragen of de voortgang van deze projecten voldoende verzekerd is.

De eerder genoemde commissie-Tommel, die onder andere als taak heeft om de uitvoering van de taakstellingen te volgen, heeft in haar vierde jaarlijkse advies geoordeeld dat de taakstellingen voor de periode 1999–2008 zijn uitgevoerd.²

In de Nota Ruimte is aangegeven dat het voor een goede overgang naar meer marktwerking noodzakelijk is dat reeds in voorbereiding zijnde projecten voor de winning van beton- en metselzand zo spoedig mogelijk in uitvoering worden gebracht.³ De twee genoemde projecten zijn daarvan de meest aansprekende voorbeelden. Bij Over de Maas is de bestuurlijke voortgang in het algemeen voldoende. Wel is er een beroep aanhangig bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; dit is welhaast onvermijdelijk bij dit soort projecten.

Voor Geertjesgolf is de voortgang minder. De gemeente heeft in 2001 toegezegd mee te zullen werken aan het project. De gemeente heeft er later voor gekozen om taken naar zich toe te trekken die normaal gesproken bij de ontgrondende bedrijven liggen, wat in de praktijk blijkt te leiden tot vertraging. Omdat het project bedoeld is als overgangslocatie, is spoedige totstandkoming cruciaal. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat hebben in brieven aan de gemeente de bereidheid uitgesproken om zo nodig het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in te zetten teneinde het project alsnog tot stand te laten komen. Het bestuurlijke overleg hierover loopt nog.

¹ Zie ook Aangangsel Handelingen II 2002/03, nr. 260.

² Vierde jaarlijkse advies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening, december 2005, bijlage bij de brief van 26 september 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XII, nr. 4.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 154, blz. 194.

De leden van de CDA-fractie vragen of de «zandlening» van de provincie Noord-Brabant aan de provincie Gelderland onder het voorgestelde nieuwe stelsel van kracht blijft.
Ik acht dit een zaak tussen beide provincies.

Deze leden vragen verder waarop het optimisme van het Rijk is gebaseerd dat de voorziening van bouwgrondstoffen aan de markt overgelaten kan worden en of de weerstand bij lagere overheden tegen ontgrondingsprojecten afgenomen is.

Marktpartijen zijn zeer optimistisch dat ze erin zullen slagen van onder op nieuwe projecten te ontwikkelen, juist door samen te werken met gemeenten en regionale partners. De weerstand van gemeenten was het grootst bij grootschalige projecten voor beton- en metselzand die Rijk en provincie van boven af wilden doordrukken.

Ook de provincies, die als vergunningverlener voor ontgrondingen een belangrijke rol spelen in dit dossier, maken de omslag van sturing naar marktwerking. Inmiddels hebben diverse provincies hun ontgrondingenbeleid bijgesteld. Andere herijken op dit moment het provinciale beleid. De koerswijziging in het rijksbeleid werkt goed door in het regionale beleid en de provincies omarmen de filosofie van de Nota Ruimte.

De leden van de CDA-fractie vragen of er enige grens of limiet bestaat (hogere regelgeving of beginselen van behoorlijk bestuur) die lagere overheden in acht moeten nemen indien zij een financieel eisenpakket voorleggen aan een ontgrondingsbedrijf dat ter plaatse een ontgroning wil uitvoeren. Deze leden schetsen een beeld waarin de kostprijs van specie steeds verder oploopt, hetgeen ten slotte dan weer terechtkomt in de kostprijs van gebouwen of nieuwe infrastructuur. Op die wijze gaat iedere burger in feite meebetalen aan die kosten, terwijl de baten van dit systeem terechtkomen bij een beperkt aantal gemeentebesturen waar de specie in winbare hoeveelheden aanwezig is. Beschouwt de staatssecretaris dit als een vorm van aanvaardbare marktwerking, zo vragen deze leden.

De Ontgrondingenwet biedt een wettelijke basis voor het stellen van financiële eisen voor inrichting van de ontgroning en de omgeving daarvan en voor toekomstig beheer en onderhoud van deze gebieden. Net als in de Grondexploitatiewet gaat het hier om verevening van toerekenbare kosten: er dient een causaal verband te zijn met het project (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het project of worden mede gemaakt ten behoeve van het project).¹

Ontgrondingen maken steeds vaker deel uit van een project voor gebiedsontwikkeling. De verevening van kosten en opbrengsten kan betrekking hebben op het gehele project.

Voor aspecten waarin de wettelijke regeling niet voorziet, worden vaak privaatrechtelijke overeenkomsten afgesloten tussen gemeente en ontgrondend bedrijf. Daarin kunnen bijvoorbeeld vergoedingen worden overeengekomen voor de plankosten en voor aanpassingen en extra onderhoud aan het lokale wegennet, en afspraken worden gemaakt over grondoverdracht. Indien de gemeente het toekomstige beheer van het gebied op zich neemt, kan een dergelijke overeenkomst ook betrekking hebben op de gekapitaliseerde kosten daarvan. Dit kan om substantiële bedragen gaan.

Indien via de weg van het privaatrecht voorwaarden worden gesteld die redelijkerwijs niets meer te maken hebben met de ontgroning zelf (bijvoorbeeld de bouw van maatschappelijke voorzieningen),² dan kan dat in strijd zijn met het recht. Het beeld dat de CDA-fractie schept, namelijk dat een gemeente de medewerking aan een project laat hangen van een financiële eis die meer bedraagt dan een vergoeding van de kosten voor de gemeente, acht ik geen aanvaardbare vorm van marktwerking.

¹ Zie memorie van antwoord bij de vorige wijziging van de wet (Kamerstukken II, 1994/95, 23 568, nr. 6, blz. 30) en memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet (Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 23).

² Ook onder de Grondexploitatiewet vallen dergelijke voorzieningen niet onder de kostenverevening.

De leden van de CDA-fractie vragen of het de bedoeling van dit beleid is om de kosten van ontgrondingen in Nederland zo op te laten lopen dat de markt uiteindelijk vooral wordt voorzien vanuit het buitenland.

Ik acht het acceptabel dat grondstoffen enigszins in prijs stijgen om een hoogwaardige inrichting van winlocaties mogelijk te maken. Dit sluit aan bij het kabinetsbeleid om milieuvervuiling en milieubevordering beter in marktprijzen tot uiting te laten komen. Deze prijsverhoging heeft overigens geen significant effect voor de consument die een huis koopt.¹ Afwenteling op het buitenland is niet de bedoeling van het nieuwe beleid. De Nota Ruimte geeft aan dat het doel van het beleid ten aanzien van bouwgrondstoffenvoorziening is om de winning van deze stoffen in Nederland te stimuleren op een maatschappelijk aanvaardbare wijze.² Een belangrijke reden daarvoor is juist de beperking van de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de afwenteling op andere milieuthema's, zoals de transporthinder en extra energiegebruik die optreden bij aanvoer over grote afstanden.

Marktpartijen verwachten voor de komende jaren een opleving van de productie als gevolg van het nieuwe beleid. Op welk niveau de productie in verschillende landen zich stabiliseert, zal niet door de overheid worden bepaald, maar zal net als bij andere investeringen afhangen van de relatieve kosten van projectontwikkeling, productie en transport. De nationale grenzen zijn daarbij als gevolg van de Europese eenwording steeds minder bepalend.

De leden van de CDA-fractie vragen verder nog hoe het schrappen van onderdeel i in artikel 3, derde lid, kan werken indien meerdere ontgrondingsbedrijven grond op een bepaalde locatie bezitten.

Dit onderdeel is een uitvloeisel van het oude beleid. Het onderdeel is bij de vorige wetwijziging aan de wet toegevoegd omdat verwacht werd dat het planmatige beleid ertoe zou leiden dat vaker twee of meer aanvragen voor hetzelfde perceel zouden worden gedaan.³ Dit werd verwacht omdat de planning inzicht zou verschaffen in de gebieden waar aanvragen het kansrijkst zijn, en omdat het beeld bestond dat grotere winplaatsen aangegeven zouden worden. Vanwege het schrappen van de regierol is een dergelijke expliciete bepaling niet meer nodig. Het schrappen van dit onderdeel betekent echter niet dat een voorschrift dat de vergunninghouder andere bedrijven toelaat in een ontgroning, in de toekomst in een concreet geval niet meer aan een vergunning verbonden kan worden. De opsomming in artikel 3, derde lid, is immers niet limitatief («in ieder geval»).

Het schrappen van de wettelijke bepaling brengt echter wel een motiveringsplicht voor het bevoegd gezag met zich mee. Marktordening kan daarin geen plaats hebben, maar eigendomsposities kunnen dat wel hebben. Als twee bedrijven grond bezitten ter plaatse van een ontgroning, dan kan hier op verschillende wijzen mee worden omgegaan. De eenvoudigste route is dat de bedrijven vrijwillig samenwerken in een projectvennootschap die de vergunning aanvraagt. Indien een eigenaar niet wenst mee te werken aan het realiseren van het project is onteigening mogelijk. Maar het blijft mogelijk dat de ontgrondingsvergunning wordt verleend aan één van de eigenaren, waarbij deze verplicht wordt om de ander gelegenheid te geven een deel van de grondstoffen te winnen. De leden van de CDA-fractie noemen twee concrete voorbeelden: één waarbij twee ontgronders 65% resp. 35% van een gebied bezitten, en één waarbij een ontgronder 95% bezit en een ander een strook van 5%. Bij het eerste voorbeeld zullen bedrijven waarschijnlijk kiezen voor vrijwillige samenwerking omdat dit het meest praktisch is. Onteigening is in dit geval waarschijnlijk niet mogelijk omdat beide eigenaren op hun eigen grond willen meewerken aan het realiseren van het project (zelfrealisatie). Als vrijwillige samenwerking strandt, kan het bevoegd gezag kiezen voor afdwingen van samenwerking via vergunningvoorschriften. In het tweede

¹ Een modale woning bevat circa 30 ton beton- en metselzand. De huidige marktprijs is circa € 8 per ton, dus er wordt € 240 aan zand verwerkt per woning. Als het zand duurder wordt, wordt een woning waarschijnlijk niet meer dan enkele tientallen euro's duurder.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 154, blz. 194.

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 568, nr. 3, blz. 43–44.

voorbeeld noemen deze leden de strook van 5% een «peststrook». Ik maak uit deze benaming op dat de tweede ontgronder hier beoogt zijn concurrent tegen te werken. Dan ligt onteigening meer voor de hand. Steeds zal het bevoegd gezag van geval tot geval moeten bezien wat de beste oplossing is.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie waarom in de huidige wet in artikel 8, eerste lid, «de zee» apart wordt genoemd, naast de categorie van bij ministeriële regeling aan te wijzen rijkswateren.

Op grond van artikel 1 van de huidige wet wordt met de term «de zee» bedoeld: de Noordzee en de Waddenzee. Waarom deze rijkswateren nu nog in de wet zelf worden genoemd, terwijl andere rijkswateren worden aangewezen krachtens de wet (in het huidige Rijksreglement Ontgroningen) bleek niet meer te achterhalen. In elk geval is het voor de praktijk duidelijker als alle rijkswateren op dezelfde manier worden aangewezen.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa