

Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van

P. de Bes (JA21)
(d.d. 4 juni 2026)

Nummer
4415

Onderwerp
Appreciatie door GS van JA21 Amendement #1034 “Zorgvuldige toetsing van ontgrondingsactiviteiten tijdens PS Vergadering van 3 juni 2026”

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting vragensteller

Tijdens de behandeling van de herziening van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening 2025 is door Gedeputeerde Staten het amendement “Zorgvuldige toetsing van onomkeerbare ontgrondingsactiviteiten” ontraden met de stelling dat sprake zou zijn van rijksbeleid en dat ontgrondingsactiviteiten reeds verboden zijn. Deze duiding heeft geleid tot de indruk dat het amendement buiten de kaderstellende bevoegdheid van Provinciale Staten zou vallen. Dit roept vragen op over de juridische juistheid en volledigheid van het door het college gegeven oordeel.

1. *Erkent het college dat ontgrondingsactiviteiten onder de Omgevingswet niet categorisch “verboden” maar in beginsel “vergunningplichtig” zijn?
Zo nee, wordt het college verzocht expliciet aan te geven op welke wettelijke bepaling een algemeen verbod op ontgrondingsactiviteiten zou zijn gebaseerd.*

Antwoord

Ja, dat klopt. Zoals ook tijdens de PS vergadering op 3 juni is aangegeven is het volgens artikel 5.1, lid 1 onder c van de Omgevingswet verboden om zonder omgevingsvergunning een ontgrondingsactiviteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn in artikel 16.7 en 16.8 vergunningvrije gevallen aangewezen en ook in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening is dat het geval op grond van artikel 16.9 van het Bal.

2. *Erkent het college dat de beoordelingsregels voor ontgrondingsactiviteiten zeer summier zijn, gezien een ontgrondingsactiviteit alleen in lijn hoeft te zijn met de beoordelingsregels opgenomen in artikel 8.76 van het besluit kwaliteit leefomgevingen (BKL) en de extra weigeringsgronden in artikel 12.28 van het BKL?*

Antwoord

Nee, hoewel artikel 8.76 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een beperkt aantal beoordelingscriteria bevat, worden aanvragen beoordeeld aan de hand van de doelen van de Omgevingswet. Dit is juist een heel een breed afwegingskader waarbij vele aspecten een rol spelen, waaronder bodem, natuur, landschap, water, milieu en veiligheid.

3. *Erkent het college dat Provinciale Staten op grond van hoofdstuk 16 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) bevoegd zijn om in de omgevingsverordening extra verboden en bijbehorende afwegingskaders vast te stellen voor ontgrondingsactiviteiten en dus extra afwegingskaders voor activiteiten met onomkeerbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving?*

Antwoord

Ja. Op grond van artikel 16.9 Bal kunnen ook aanvullende vergunningplichtige gevallen (die buiten het toepassingsbereik van de regels of als vergunningvrij zijn aangewezen in artikel 16.7 Bal) aangewezen worden. Het aanvullen van beoordelingsregels (afwegingskaders) voor vergunningverlening in de omgevingsverordening van PS is niet expliciet mogelijk gemaakt door het Rijk. Mocht dit niet mogelijk zijn (voor PS) kunnen GS de open normen van de beoordelingsregels verder invulling geven met beleidsregels. PS kunnen hiervoor zaken aan GS meegeven.

4. *Deelt het college de opvatting dat het vaststellen van dergelijke afwegingskaders een kaderstellende bevoegdheid van Provinciale Staten betreft, en dat Gedeputeerde Staten bij vergunningverlening gehouden zijn dit door PS vastgestelde kader toe te passen?*

Antwoord

Ja, de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening of Omgevingsvisie bieden deze mogelijkheid. Provinciale Staten (PS) kunnen kaders meegeven aan Gedeputeerde Staten (GS) om op te nemen in het uitvoeringsbeleid.

5. *Op welke concrete juridische grondslag baseert het college de stelling dat het voorgestelde afwegingskader een doorkruising van rijksbeleid zou vormen? Kan het college daarbij expliciet aangeven welk rijksbeleid of welke wettelijke norm door het amendement zou worden overschreden?*

Antwoord

In het Bal is in Artikel 16.7, onder c het volgende opgenomen "Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een ontgrondingsactiviteit te verrichten, geldt niet voor de activiteiten, bedoeld in artikel 16.6, voor zover het gaat om het ontgronden voor: een ander natuurbouwproject, als grondlagen dieper dan 0,5 m onder het oorspronkelijke maaiveld ongemoeid blijven."

De stelling van het college is niet dat een dergelijke regeling het Rijksbeleid zou doorkruisen. Volgens het college is een aanvullende regeling alleen niet nodig, omdat de vergunningplicht voor ontgrondingsactiviteiten in de basis al is geregeld door regels van het Rijk.

Als GS het beoordelingskader voor activiteiten waarvoor al een vergunningplicht geldt willen aanpassen, ligt het voor de hand om daarvoor beleidsregels vast te stellen. De Omgevingsvisie is vervolgens het instrument waarmee PS de kaders voor die beleidsregels kunnen meegeven.

6. *Erkent het college dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij besluiten met onomkeerbare gevolgen een verhoogde zorgvuldigheids- en motiveringsplicht geldt?*

Zo ja, waarom acht het college het juridisch onjuist of onwenselijk om deze verhoogde zorgvuldigheid expliciet te verankeren in de omgevingsverordening?

Antwoord

Ja, het college erkent dat uit de jurisprudentie volgt dat aan besluiten met mogelijk onomkeerbare gevolgen hoge eisen worden gesteld aan zorgvuldigheid en motivering. Het college vindt het alleen niet noodzakelijk deze algemene bestuursrechtelijke verplichtingen ook afzonderlijk in de omgevingsverordening op te nemen, omdat zij al rechtstreeks voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie.

7. *Hoe beoordeelt het college, mede in het licht van aankomende Europeesrechtelijke regelgeving zoals de Natuurherstelverordening, het risico dat vandaag toegestane onomkeerbare bodemingrepen later leiden tot juridische beperkingen voor omliggende functies (zoals landbouw, woningbouw en andere economische activiteiten)? Deelt het college de opvatting dat het ontbreken van een expliciet afwegingskader bij dergelijke ingrepen het risico vergroot op juridisch kwetsbare vergunningverlening en herstelbeleid achteraf? Zo nee, verzoekt de indiener het college dit standpunt deugdelijk juridisch te onderbouwen.*

Antwoord

Nee, er is wel sprake een afwegingskader. Op grond van de Omgevingswet is voor een ontgrondingsactiviteit een omgevingsvergunning vereist. Het beoordelingskader voor de ontgrondingsvergunning is grotendeels vastgelegd in de rijksregelgeving. Hierin zijn ook verplichtingen met betrekking tot een milieueffectrapportage (het OER bevat in ieder geval een MER) landelijk bepaald, waardoor een brede belangenafweging is gewaarborgd.

Daarnaast volgt uit artikel 8.76, vierde lid van het Bkl dat de beoordelingsregels voor andere samenhangende vergunningplichtige activiteiten geen onderdeel vormen van het beoordelingskader voor de ontgrondingsactiviteit.

Als landelijke of Europese wetgeving in de toekomst wijzigt, beoordeelt de provincie welke gevolgen dat heeft voor de provinciale regels over ontgrondingen. Op basis daarvan wordt besloten of aanvullende provinciale regels nodig zijn. Vergunningaanvragen worden steeds beoordeeld aan de hand van het recht dat geldt op het moment waarop de aanvraag wordt behandeld.

Den Haag, 14 juli 2026

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

BIJLAGE

Op grond van artikel 5.1, lid c, van de Omgevingswet is het verboden zonder omgevingsvergunning een ontgrondingsactiviteit te verrichten. Onder een ontgrondingsactiviteit wordt verstaan: een werkzaamheid die leidt tot wijziging van de hoogteligging van een terrein of tot verlaging van de bodem van een waterlichaam.

Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 16.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Een dergelijke vergunning kan worden verleend indien de activiteit verenigbaar wordt geacht met de doelstellingen van de Omgevingswet, zoals opgenomen in artikel 1.3.

De vergunning wordt in ieder geval geweigerd indien:

- de ontgroning tijdens of na uitvoering onvoldoende veilig of stabiel is;*
- het gebied na afloop niet adequaat wordt ingericht en beheerd;*
- de inrichting niet in overeenstemming is met de geldende functie van het gebied.*

Dit toetsingskader bevat naar onze mening onvoldoende expliciete waarborgen voor een integrale beoordeling van de gevolgen van onomkeerbare ontgrondingsactiviteiten voor omliggende functies en gebruikswaarden.

Artikel 16.9 van het Bal biedt Gedeputeerde Staten expliciet de bevoegdheid om, indien dit doelmatig en doeltreffend is, aanvullende verboden of voorschriften met betrekking tot ontgrondingsactiviteiten op te nemen in de provinciale omgevingsverordening.

Ontgrondingsactiviteiten met onomkeerbare effecten leiden tot structurele wijzigingen in bodem en ecologie. Afhankelijk van locatie en uitvoering kunnen dergelijke ingrepen bijdragen aan het ontstaan of versnellen van stikstofgevoelige habitattypen. Dit effect is op zichzelf niet onwenselijk, maar kan onder aangescherpte natuur- en stikstofkaders voorzienbare gevolgen hebben voor bestaande en toekomstige activiteiten in de omgeving.

In IPO-verband wordt onderkend dat de bescherming van natuur onder de Europese Natuurherstelverordening zich niet langer beperkt tot formele gebiedsbegrenzingsen, maar is gericht op het voorkomen van verslechtering van kwetsbare habitats. Hoewel onder het huidige juridische regime formeel niet steeds sprake is van externe werking, is het voorzienbaar dat onder deze verordening materiële doorwerking naar omliggende functies zal optreden.

Dit amendement beoogt nadrukkelijk niet om ontgrondingsactiviteiten of natuurontwikkeling te beperken, maar om te borgen dat bij onomkeerbare bodemingrepen voorafgaand aan besluitvorming een expliciete, transparante en integrale afweging plaatsvindt van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, inclusief ecologische en economische effecten. Daarmee wordt voorkomen dat keuzes die thans worden gemaakt op termijn leiden tot juridische onzekerheid, herstelmaatregelen of onevenredige afwenteling op agrarische bedrijven, andere economische activiteiten en woningbouw.