

Vergaderjaar 2017–2018

32 849

Mijnbouw

Nr. 130

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

Bij brief van 31 januari 2018 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal, op voorstel van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de toepassing van artikel 16 van de Mijnbouwwet (Kamerstuk 32 849, nr. 115).

1. Inleiding

Aan de Afdeling advisering van de Raad van State is de volgende vraag voorgelegd: ^{1, 2}

«Hoe moet artikel 16 van de Mijnbouwwet worden toegepast op de economische zone, de aansluitende zone en de territoriale wateren van Nederland?».

Artikel 16 van de Mijnbouwwet luidt:

1. Gedeputeerde staten van de provincie waarop de aanvraag voor een vergunning betrekking heeft worden in de gelegenheid gesteld binnen een door Onze Minister te stellen redelijke termijn advies uit te brengen over de ingediende aanvraag.
2. Gedeputeerde staten betrekken bij het advies:

¹ De vraag naar de reikwijdte van artikel 16 van de Mijnbouwwet is eveneens aan de orde gesteld tijdens een dertig-leden-debat naar aanleiding van een gasvondst 20 km boven Schiermonnikoog (Handelingen II 2017/18, nr. 21). Na dit debat heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat een brief aan de Kamer gestuurd met de strekking dat artikel 16 van de Mijnbouwwet geen toepassing vindt buiten de provinciegrenzen (Kamerstukken II 2017/18, 32 849, nr. 116).

² De Afdeling heeft eerder voorlichting gegeven over het adviesrecht van artikel 16; Kamerstukken II, 2015/16, 34 041, nr. C. Tevens is geadviseerd over de provinciale adviesbevoegdheid inzake boorgaten: advies van 15 november 2016, W15.16.0282/IV, Staatscourant nr. 15052, 28 maart 2017.

- a. het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft en
- b. het dagelijks bestuur van de waterschappen van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft met het oog op waterkwaliteit, waterkwantiteit en infrastructurele werken.

Het artikel is in de Mijnbouwwet gekomen door een amendement op het wetsvoorstel voor een geheel nieuwe Mijnbouwwet in 2002.³ De gevolgen voor de omgeving (milieu, RO, bodembeweging) van mijnbouwactiviteiten maakten advies van het college van gedeputeerde staten (GS) volgens de indieners wenselijk. De Minister had het amendement ontraden omdat – kort gezegd – bij opsporings- en winningsvergunningen de omgevingsaspecten van de activiteiten zelf (nog) niet aan de orde zijn. Zo zou alleen een extra procedure ontstaan.⁴

Het onderscheid tussen de «economische» vergunningen – het alleenrecht om op te sporen of te winnen in een bepaald gebied – en de besluiten ter bescherming van de omgeving tegen ongewenste gevolgen van de activiteiten die nodig zijn om dat recht te benutten, werd minder scherp door de wijziging van de Mijnbouwwet in 2016. Die wijziging strekte tot versterking van het veiligheidsbelang en de regie in verband met de aardbevingsrisico's in Groningen. Omgevingsaspecten als veiligheid, schade, milieu en natuur zijn door deze wetswijziging ook bij de economische vergunningen een rol gaan spelen.⁵ Daardoor heeft ook het adviesrecht van GS aan inhoudelijke betekenis gewonnen.

Bij deze wetswijziging werd verder onder andere ook het tweede lid met de verplichting om colleges van burgemeester en wethouders en waterschapsbesturen bij het advies te betrekken aan artikel 16 toegevoegd en werden Waddenzee en Noordzeekustzone in belangrijke mate gesloten voor nieuwe mijnbouwactiviteiten.⁶

2. Indeling van de zee

De Noordzee langs de kust van Nederland is ingedeeld in verschillende maritieme zones met elk een eigen regime. Deze indeling is gebaseerd op de mogelijkheden die het internationale recht biedt, zoals in hoofdzaak neergelegd in het VN Zeerechtverdrag.⁷ De indeling begint bij een basislijn die langs de kust loopt en die in beginsel is gebaseerd op de laagwaterlijn. De grenzen van de zones volgen uit specifieke verdragen en zijn eenduidig vastgelegd in een aantal wetten.

³ Kamerstukken II 2001/02 26 219, nr. 77

⁴ Handelingen II 2001/02 nr. 61 blz. 4178.

⁵ Zie i.h.b. art. 9, eerste lid, onder f, Mijnbouwwet:

(...) indien het in de aanvraag aangeduide gebied door Onze Minister niet geschikt wordt geacht voor de in de aanvraag vermelde activiteit om reden van het belang van:

1°. de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan, voor zover het winnen van delfstoffen niet geschiedt in het continentaal plat,

2°. het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,

3°. nadelige gevolgen die voor het milieu worden veroorzaakt, of

4°. nadelige gevolgen die voor de natuur worden veroorzaakt.

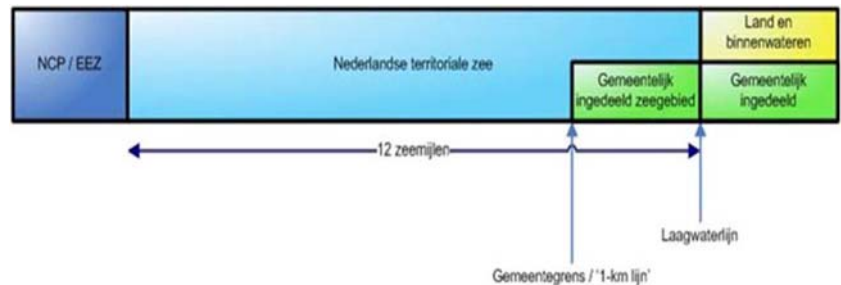
⁶ Art. 7a Mijnbouwwet, amendement van het lid Jan Vos c.s.: Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 103. Zie voor een overzicht van mogelijkheden voor opsporing en winning op zee na de wetswijziging: Kamerstukken II 2016/17 33 529, nr. 313.

⁷ Het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen, Trb. 1983, 83 (Engelse tekst) en Trb. 1984, 55 (Nederlandse tekst). Het VN Zeerechtverdrag is op 16 november 1994 in werking getreden. Voor Nederland is het op 28 juli 1996 in werking getreden.

Deze indeling is op hoofdlijnen als volgt:⁸

- a. een zone van een kilometer vanaf de basislijn die nog hoort bij de langs de kust gelegen gemeenten en provincies;
- b. een zone van 12 zeemijl vanaf de basislijn: de *territoriale zee of 12-mijlszone (TZ)*. Deze zone is (behalve de 1 km zone) niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld;
- c. een zone van maximaal 12 zeemijlen aansluitend op de TZ: de *aansluitende zone*. Ook deze zone is niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld;
- d. een zone aansluitend op de TZ: de *Exclusieve Economische Zone (EEZ)* waarvan ook het Nederlandse deel van het continentaal plat deel uitmaakt. Deze zone wordt begrensd door de EEZ van de andere landen aan de Noordzee en overlapt de aansluitende zone. Ook de EEZ is niet provinciaal of gemeentelijk ingedeeld.

Schematisch⁹:



Toepasselijkheid van de Nederlandse wetgeving verschilt per maritieme zone. De *1 kilometerzone*, gezien vanaf de basislijn is het deel van de zee dat nog hoort bij de kustgemeenten en de kustprovincies en provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld.¹⁰ Hier geldt de Nederlandse wetgeving op dezelfde wijze als op het vaste land en hebben zowel de rijksoverheid als de kustprovincies- en gemeenten de normale wettelijke bevoegdheden. Ook voor de Waddenzee geldt dat deze in wetgeving provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld.¹¹

In de *territoriale zee (TZ, ook wel 12-mijlszone)*¹² kan Nederland soevereine bevoegdheden uitoefenen vergelijkbaar met die op land, met een enkele beperking zoals het recht op onschuldige doorvaart voor schepen. Nederlandse wetten zijn in beginsel ook in de TZ van toepassing. Deze zone is echter niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld maar valt onder beheer van het Rijk.

⁸ Er zijn wel ook nog andere, meer specifieke zones, zoals visserijzones. Zie voor een handzaam overzicht: www.noordzeeloket.nl.

⁹ Uit: Incidentbestrijdingsplan (IBP) Noordzee versie 2016: <http://www.savedigiplan.nl/ibp/noordzee/pagina.php?page=12>.

¹⁰ Wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1990, 553),

¹¹ Wet van 8 december 1980, tot provinciale indeling van de Waddenzee (Stb. 1980, 670), Wet van 12 december 1985, tot gemeentelijke indeling van de Waddenzee (Stb. 1985, 648). In het verleden is discussie geweest over de kwalificatie van de Waddenzee als binnenwater. Door het CBB is (onder andere) hierover een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de EU (ECLI:NL:CBB:2013:BZ6922 met annotatie van mr. G. Verberne en mr. P.W. Juttman). Volgens het advies van advocaat-generaal Nils Wahl van 27 maart 2014 is de Waddenzee een zee en geen binnenwater (ECLI:EU:C:2014:198). Het Hof heeft uiteindelijk geen uitspraak gedaan.

¹² Wet grenzen Nederlandse territoriale zee (Stb. 1985, 129).

Aansluitend op de TZ ligt de *aansluitende zone* die Nederland op 1 september 2006 heeft ingesteld.¹³ In de aansluitende zone kan de kuststaat toezicht uitoefenen om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op in de TZ of op land geldende voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid en om daar gemaakte inbreuken te kunnen bestraffen. Daarnaast kan Nederland in deze zone ook bepaalde bevoegdheden uitoefenen ter bescherming van cultureel erfgoed.¹⁴ De zone heeft geen betekenis voor mijnbouwactiviteiten zodat deze voor de beantwoording van de voorlichtingsvraag verder buiten beschouwing kan worden gelaten.

Eveneens aansluitend op de TZ ligt de *Exclusieve Economische Zone*.¹⁵ Deze zone kent dezelfde begrenzing als het *Nationaal Continentaal Plat* en grenst aan de EEZ van de andere landen aan de Noordzee. In de EEZ heeft Nederland geen soevereiniteit, alleen bepaalde soevereine rechten met het oog op exploratie van natuurlijke hulpbronnen en exploitatie.¹⁶ Nederlandse wetgeving is slechts van toepassing als dit expliciet in de desbetreffende wet is bepaald, zoals in de Mijnbouwwet.¹⁷ Ook de Omgevingswet zal van toepassing worden in de EEZ.¹⁸ De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geldt echter niet in de EEZ.

3. Opsporen en winnen van delfstoffen in de zones

In de hiervoor beschreven maritieme zones worden delfstoffen opgespoord en gewonnen. Afhankelijk van de diepte, de locatie en de wijze waarop deze delfstoffen worden opgespoord en gewonnen zijn vergunningen nodig op grond van diverse wetten, zoals de Mijnbouwwet, de Wet natuurbescherming en de Wabo (en daarmee het Besluit omgevingsrecht).

De Mijnbouwwet is van toepassing op delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 respectievelijk 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn.¹⁹ Het is verboden om zonder vergunning van de Minister van Economische Zaken en Klimaat delfstoffen op te sporen en te winnen.²⁰ Dit geldt niet alleen in de 1 kilometerzone en in de TZ,

¹³ Rijkswet van 28 april 2005 tot instelling van een aansluitende zone van het Koninkrijk (Stb. 2005, 387).

¹⁴ Artikel 33 resp. 303, tweede lid, van het VN Zeerechtverdrag.

¹⁵ Rijkswet van 27 mei 1999, tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk (Stb. 1999, 281). Besluit houdende vaststelling van de grenzen van de exclusieve economische zone van Nederland en tot inwerkingtreding van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone (Stb. 2000, 167).

¹⁶ Artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone bepaalt:

Het Koninkrijk heeft, met inachtneming van de grenzen die het volkenrecht stelt, in de exclusieve economische zone:

a. soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden;

b. rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

¹⁷ Artikel 2, eerste lid, Mijnbouwwet.

¹⁸ Artikel 1.2, tweede lid, Omgevingswet.

¹⁹ Artikel 2, tweede en derde lid, Mijnbouwwet. De procedure voor het aanvragen van een vergunning is opgenomen in hoofdstuk 2 van de Mijnbouwwet. In bijzonder de artikelen 14 – 17 en is uitgewerkt in hoofdstuk 1 van de Mijnbouwregeling.

²⁰ Artikel 6, eerste lid, Mijnbouwwet. Voor het opslaan van stoffen is een daartoe strekkende vergunning nodig van de Minister van EZK, (artikel 25 Mijnbouwwet. De procedure hiervoor is opgenomen in hoofdstuk 3 Mijnbouwwet.

maar ook in de EEZ waar de Mijnbouwwet ook geldt.²¹ Een opsporings- of winningsvergunning die de Minister op grond van de Mijnbouwwet verleent beschermt primair het economische belang van de houder, door deze een alleenrecht te geven om op te sporen of te winnen in het betrokken gebied.²² Vergunningen kunnen echter door de wetswijziging in 2016 wel geweigerd worden indien meteen al vaststaat dat het gebied uit oogpunt van het belang van voorkoming van nadelige gevolgen voor natuur en milieu niet geschikt is.²³

Concrete gevolgen voor de omgeving van de activiteiten die nodig zijn om het alleenrecht te benutten, zoals boren en winnen, worden pas in een latere fase en in het kader van andere vergunningen en besluiten beoordeeld. In die fase is ook de concrete locatie bekend zodat de gevolgen ook beter kunnen worden beoordeeld.²⁴ Zodra uit een proefboring blijkt dat delfstoffen aanwezig zijn, bestaat in beginsel aanspraak op een winningsvergunning tenzij zich een weigeringsgrond voordoet.²⁵ Wel moet de Minister onder andere nog instemmen met een winningsplan.²⁶ Voor de activiteiten die nodig zijn om te winnen, is op land, maar ook in de 1 kilometerzone en in de TZ daarnaast een omgevingsvergunning nodig.²⁷

In de EEZ is geen omgevingsvergunning vereist voor mijnbouwactiviteiten omdat de Wabo in deze zone niet van toepassing is. In plaats daarvan is voor het oprichten of in stand houden van een mijnbouwwerk een vergunning nodig van de Minister van EZK.²⁸ Het gaat dan om de mijnbouwmilieuvergunning bij winningsinstallaties. Bij opsporing met mobiele installaties is de instemming van de Minister van EZK voor aanleg, uitbreiding of wijziging van een boorgat noodzakelijk. Materieel zijn de regimes onder de Wabo en onder de Mijnbouwwet vergelijkbaar.

De Mijnbouwwet bepaalt verder nog dat geen omgevingsvergunning kan worden verleend voor een activiteit tot het oprichten van een mijnbouwwerk in de aangewezen Natura 2000-gebieden Waddenzee en Noordzeekustzone en op de Waddeneilanden.²⁹

4. Het adviesrecht van de provincie

De Minister van EZK is steeds het bevoegd gezag bij beslissingen over vergunningen op grond van de Mijnbouwwet. Aan GS komt in voorkomende gevallen een adviesbevoegdheid toe; bij de vergunningverlening voor de opsporing, de winning en het realiseren van boorgaten en bij het winningsplan. Deze adviesbevoegdheden zijn steeds territoriaal begrensd door de omschrijving in de van toepassing zijnde wettelijke bepaling. Zo voorziet artikel 16 in de – in deze voorlichting centraal staande – adviesbevoegdheid voor GS *van de provincie waarop de aanvraag betrekking*

²¹ Artikel 2, eerste lid, Mijnbouwwet.

²² Artikel 7, eerste lid, Mijnbouwwet, zie tevens Kamerstukken II, 2015/16, 34 348, nr. 3, p. 5 ev.

²³ Artikel 9, eerste lid, onder f, Mijnbouwwet.

²⁴ Zie ook paragraaf 4.3 van de MvT bij het wetsvoorstel 2016 inz. versterking regie (Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 3).

²⁵ Artikel 10, eerste lid, Mijnbouwwet.

²⁶ Artikel 34 Mijnbouwwet.

²⁷ Artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wabo. Bij een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, effecten voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Veelal dient een milieueffectrapportage plaats te vinden.

²⁸ Artikel 40, tweede lid, Mijnbouwwet, jo. paragraaf 1.2 en paragraaf 1.4 Mijnbouwregeling.

²⁹ Artikel 7a, eerste lid, Wnb. Het tweede lid bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een oppervlaktewinningsinstallatie in het gebied gelegen boven het op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de Wnb aangewezen Natura 2000-gebied Noordzeekustzone, maar binnen de 12-mijlszone slechts wordt verleend als medegebruik van een reeds bestaand mijnbouwplatform niet mogelijk is en als zichthinder is geminimaliseerd.

heeft. Wat betreft de omgevingsvergunning geldt dat GS van de provincie waar het project geheel of gedeeltelijk zal worden of wordt uitgevoerd, wordt aangewezen als adviseur.³⁰ Dezelfde territoriale beperking geldt bij het adviesrecht van GS bij het adviseren over het winningsplan en de instemming met aanleg, wijziging of uitbreiding van een boorgat.³¹

5. Beantwoording voorlichtingsvraag

Uit het voorgaande volgt dat de wetgeving bepaalt in welke gevallen de provincie advies gevraagd moet worden bij besluiten met betrekking tot mijnbouwactiviteiten. Deze bevoegdheid is daarbij zowel op land als op zee territoriaal beperkt in de zin dat deze is gekoppeld aan het grondgebied van de provincie. De wetgever heeft nauwkeurig aangeduid welk deel van de zee tot het grondgebied van gemeente en provincie gerekend moet worden. Dit betreft de Waddenzee en de 1 kilometerzone, maar niet de rest van de TZ en niet de EEZ.

De Afdeling ziet in tekst of wetsgeschiedenis van artikel 16 Mijnbouwwet geen aanwijzingen dat aan de zinsnede «de provincie waarop de aanvraag voor een vergunning betrekking heeft» een andere betekenis moet worden gegeven dan dat het gaat om de provincie op het grondgebied waarvan het in de aanvraag aangeduide opsporings- of winningsgebied feitelijk ligt. Ook in de wetssystematiek zijn hiervoor geen aanwijzingen; het tweede lid van artikel 16 van de Mijnbouwwet legt een duidelijke koppeling met het grondgebied van de te betrekken gemeenten. Ook de bewoordingen van andere bepalingen over advies bij relevante besluiten rond mijnbouwactiviteiten sluiten telkens aan bij de formele territoriale begrenzing van de provincies.

Hieruit volgt dat indien de aanvraag voor opsporing of winning van delfstoffen betrekking heeft op een gebied dat niet bij het grondgebied van een provincie hoort – zoals de TZ buiten de 1 km zone en de EEZ – er ook geen provincie is «waarop de aanvraag betrekking heeft» en er dus ook geen sprake is van een provinciale adviesbevoegdheid als bedoeld in artikel 16 Mijnbouwwet.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

³⁰ Artikel 6.1, derde lid, juncto artikel 6.3 Besluit omgevingsrecht.

³¹ Artikel 34, vijfde lid, Wmb resp. artikel 6.1, derde lid, Bor.