

Vergaderjaar 1998–1999

26 219

## Regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet)

Nr. 7

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 juni 1999

#### Inhoudsopgave

<b>INLEIDING, DOELSTELLING EN WERKINGSSFEER</b>	<b>3</b>	<b>FINANCIEEL REGIME</b>	<b>59</b>
1. Algemeen	3	31. Kosten invoering nieuw financieel systeem	59
2. Liberalisatie gasmarkt, aansluiting op de nieuwe Gaswet	5	32. Mijnbouwklimaat, flexibel financieel systeem	59
3. Visie op energievoorziening op langere termijn	9	33. Bonus, oppervlakterechten	63
4. Toezending adviezen, betrokkenheid bij voorbereiding	10	34. Vereenvoudigen afdrachten, winstaandeel	66
5. Aansluiting en controle door parlement	10	35. Staatsdeelname	70
6. Stabiel mijnbouwklimaat, rechtszekerheid	11	36. Concessies van voor 1965	72
7. Integrale mijnbouwwetgeving, samenhang met andere wetgeving	12	37. Afdrachten voor andere vergunningen en voor opslag	73
8. Aardwarmte	17	<b>UITVOERBAARHEID, HANDHAAFBAARHEID EN RECHTSBESCHERMING</b>	<b>73</b>
9. Opslag, algemeen	18	38. Rechtsbescherming	73
10. Technische commissie bodembeweging	20	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>75</b>
11. Mijnraad	21	39. Considerans	75
12. Eigendom van delfstoffen	23	<b>HOOFDSTUK I</b>	<b>76</b>
<b>VERGUNNINGENSTELSEL</b>	<b>25</b>	40. Definities	76
13. Milieu als weigerings- en intrekingsgrond	25	41. Conflicterende regimes rond 100 en 500 meter	77
14. Natuur- en milieuvorschriften in opsporings- en winningsvergunningen	28	42. Eigendom van gewonnen en teruggehaalde delfstoffen	79
15. Inspraak en advies bij vergunningen	29	43. Gedoogplicht	79
16. Veilen van vergunningen	30	<b>HOOFDSTUK II</b>	<b>80</b>
17. Onrendabele winning, ontginningsplicht	30	44. Exclusiviteit vergunning	80
18. Winning van olie in Schoonebeek	31	45. De economische winbaarheid	80
19. Vergunning voor verkenningsonderzoek	32	46. Weigeringsgronden	81
20. Vergunning voor wetenschappelijk onderzoek en het voeren van centraal beleid	32	47. Beperkingen en voorschriften voor andere vergunningen dan die voor koolwaterstoffen	84
21. Betekenis concessie en vergunning	33	48. Beslistermijn	84
22. Eeuwigdurende concessies, schadevergoeding bij intrekking	34	49. Splitsen en samenvoegen van vergunningen	85
<b>ZORG VOOR EEN GOEDE UITVOERING VAN ACTIVITEITEN</b>	<b>36</b>	50. Intrekking en afstand van vergunningen	85
23. Algemene zorgplicht	36	51. Meerdere deelnemers in een vergunning, operator, hoofdelijke aansprakelijkheid deelnemers	86
24. Mijnbouwbesluit	37	52. Betekenis artikel 24	87
<b>MILIEU</b>	<b>38</b>	<b>HOOFDSTUK III</b>	<b>88</b>
25. De mijnbouwmilieuvergunning	38	53. Exclusiviteit vergunning	88
26. Metingen van bodembeweging	40	54. Wijzigings- en intrekkinggronden	89
27. Schade door bodembeweging	41		
28. Zekerheid voor schade door bodembeweging	52		
29. Sluiting van gebieden, de Waddenzee	53		
30. Opruimingsplicht mijnbouwinstallaties	58		

**HOOFDSTUK IV**

- 55. Betekenis van begrip bodembeweging
- 56. Veiligheidszone
- 57. Bevoegdheid tot treffen van maatregelen

**HOOFDSTUK V**

- 58. Tweede kans bij staatsdeelneming
- 59. Zekerheidstelling bij afdrachten
- 60. Financiële uitvoerings-AMvB

**90**

90

90

91

**91**

91

92

93

**HOOFDSTUK VII**

- 62. Vertrouwelijkheid gegevens

**HOOFDSTUK X**

- 63. Eigendom van de mijn bij bestaande vergunningen
- 64. Mijnbouwmilieuvergunning van rechtswege
- 65. Borgstellingsovereenkomsten

**94**

94

**95**

95

95

98

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken van 8 januari 1999. Ik constateer met vreugde dat de vaste commissie de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend heeft aangepakt. Bij de beantwoording van de gestelde vragen zal de volgorde van het verslag zoveel mogelijk worden gevolgd.

## **Inleiding, doelstelling en werkingsfeer**

### **1. Algemeen**

#### *Doelstelling van de wet*

In het algemeen leken de leden van de fracties van PvdA, D66, Groen-Links, RPF, GPV en SGP zich te kunnen vinden in de opzet van het wetsvoorstel, ook al hebben zij bij diverse onderwerpen nadere vragen en opmerkingen. De leden van de fracties VVD en CDA hadden aarzeling of een integrale herziening van de mijnwetgeving noodzakelijk is. Zij meenden dat de bestaande wetgeving weliswaar complex is, maar in de praktijk voldoet.

Ik onderschrijf deze laatste opmerking, maar meen dat deze onvoldoende reden is om alles bij het oude te laten. Niet alleen het feit dat de mijnwetgeving in vele wetten, besluiten en ministeriële regelingen is vastgelegd (regelgeving die in de loop der jaren – zelfs eeuwen – regelmatig is aangepast), maar ook het feit dat een deel van de wetgeving nog Franstalig is en een deel nog over kolenwinning gaat en als zodanig verouderd is, zijn redenen om tot een integrale herziening over te gaan. Daarbij is ook van belang dat zich een aantal nieuwe onderwerpen over het gebruik van de ondergrond aandient, dat nog geen wettelijk kader kent. Bovendien is het voornemen tot een integrale herziening een goede aanleiding geweest om de relatie van de mijnwetgeving tot andere wetgeving onder de loop te nemen, een proces dat de afgelopen jaren al was ingezet. Uitgangspunt bij de herziening is geweest dat de inhoudelijke regels van de huidige wetgeving in de nieuwe wetgeving worden gehandhaafd waar deze regels in de loop van de tijd hun waarde hebben bewezen. Nieuwe ontwikkelingen waarvoor wetgeving nodig is, zijn de ondergrondse opslag, de onttrekking van aardwarmte en het optreden van bodembeweging ten gevolge van het onttrekken van delfstoffen aan de bodem. Los van deze onderwerpen bleek er behoefte om voor een groot aantal andere onderwerpen tot een nieuwe regeling te komen, zoals teruggave en intrekking van eeuwigdurende concessies, eigendom van delfstoffen bij opsporing, winning en opslag, sluiting van gebieden, milieuafweging bij vergunningverlening, splitsing en samenvoeging van gebieden, aanwijzing van operator/verantwoordelijkheid medevergunninghouder, overlopende velden, milieuzorgplicht, meetverplichtingen, opruiming van mijnbouwinstallaties, kabels en pijpleidingen, financiële zekerheid voor opruiming, voor gevolgen van winning en voor afdrachten, mergelwinning, afdrachtenregime, rapportage en rechtsbescherming. Al deze redenen tezamen zijn naar mijn mening overtuigend genoeg om tot een integrale herziening te komen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de criteria en achterliggende doelstelling bij het komen tot vereenvoudiging van de wetgeving.

Criteria voor de nieuwe wet zijn dat wetgeving die nu uit vele wetten bestaat in één wet vast komt te liggen, dat het onderscheid tussen continentaal plat en territoire zo veel mogelijk verdwijnt en dat het vergunningstelsel wordt geüniformeerd. Voor overheid en industrie uit de vereenvoudiging zich met name in de overzichtelijke procedures voor vergunningverlening. Doordat het milieubelang een eigen afwegingskader

heeft gekregen (zie ook deze nota onder punten 13 en 14) kon de verlening van opsporings-, winnings- en opslagvergunningen eenvoudiger worden geregeld; zie ook memorie van toelichting, paragraaf 6.1 en verder. Voor afdrachten van het winstaandeel bij winning van koolwaterstoffen is het aantal regimes op het continentaal plat teruggebracht van drie naar één; voor afdrachten voor winning op het land is het regime van de concessies van vóór 1965 gehandhaafd, maar geldt overigens één systeem van afdrachten. Voor gedupeerden van bodembeweging ten gevolge van mijnbouwactiviteiten zijn extra bepalingen opgenomen die tot een betere bescherming strekken. Een nieuwe wet ter vervanging van het scala wetten betekent dat de parlementaire controle beter en transparanter kan plaatsvinden. Doordat de afdrachten voor koolwaterstoffen nu in de wet vastliggen is de invloed van het parlement verbeterd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen over een aantal onderwerpen verduidelijking, zoals over de afbakening tussen het wetsvoorstel en de Ontgrondingenwet en Grondwaterwet en vroegen daarbij of deze afbakening doelmatig is.

Hierop wordt onder punt 41 nader ingegaan. Op de vragen over het winstaandeel, de aangewezen operator en de risicoaansprakelijkheid voor bodembeweging wordt onder de punten 34, 51 en 27 ingegaan.

Deze leden merkten verder op dat zij het overgangsrecht weinig overzichtelijk vinden.

Ik onderschrijf deze mening, maar voeg daar aan toe dat een eenvoudiger regeling niet mogelijk is gebleken. Dit komt omdat bij de nieuwe wet gestreefd is naar een zo uniform mogelijk stelsel van wetgeving en vergunningen, terwijl de bestaande praktijk een grote diversiteit laat zien. Zowel in de memorie van toelichting als in deze nota naar aanleiding van het verslag is gepoogd om – zonodig met behulp van schematische overzichten – het overgangsrecht te verhelderen.

De leden van de CDA-fractie stelden dat bij een aantal onderwerpen geen sprake is van vereenvoudiging, bijvoorbeeld bij het systeem van afdrachten, de regeling van de eigendom van delfstoffen en daarmee verwante onderwerpen en het overgangsrecht.

Op het systeem van afdrachten ga ik nader in onder punt 34, op de eigendom onder punt 42 en op de vraag over het overgangsrecht heb ik hierboven reeds een antwoord gegeven.

De leden van de fractie van D66 merkten op vragen te hebben betreffende de gevolgen voor het milieu en de internationale concurrentiepositie, de risicoaansprakelijkheid bij mijnbouwactiviteiten en het vergunningstelsel. Deze onderwerpen komen bij de beantwoording van de afzonderlijke punten (13–22, 27 en 32) aan de orde.

De leden van de fractie van GroenLinks wilden weten hoe de belangen van bedrijfsleven, milieu, gedupeerden bij bodembeweging en staat zijn afgewogen.

Het primaire belang van de staat dat in de Mijnbouwwet wordt behartigd is dat van een goed beheer van delfstoffen, waarbij de waarde daarvan ten goede komt aan de gemeenschap, en van een verantwoord gebruik van de ondergrond. Het belang ligt in het beschikbaar komen van delfstoffen voor energievoorziening en industriële activiteiten, het gebruik van de ondergrond voor onttrekking van aardwarmte en opslag (bijvoorbeeld gasopslag) en de mogelijkheid inkomsten voor de staat te verkrijgen. Het wetsvoorstel zorgt daarbij voor een kader om de activi-

teiten te ordenen, zodat deze op een doelmatige en verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden.

Om het opsporen en winnen van delfstoffen en het opslaan van stoffen te stimuleren is een vergunningstelsel van kracht met exclusieve bevoegdheden voor beperkte gebieden en voor beperkte tijd; het financieel klimaat zal zodanig moeten zijn dat maatschappijen aangemoedigd worden om tot het opsporen en winnen – en eventueel opslag – over te gaan. Om de opsporing, winning en opslag op een verantwoorde wijze te doen plaatsvinden zullen aan deze activiteiten eisen gesteld moeten worden. De oude mijnwetgeving kenmerkte zich doordat deze eisen in op mijnwetten gebaseerde uitvoeringsbesluiten en vergunningen werden opgenomen (sectorwetgeving): in de loop der jaren is geleidelijk van het uitgangspunt van integrale mijnwetgeving afgestapt en is bezien of andere bestaande wetgeving op de mijnbouw van toepassing kan zijn. Daarmee is ook aangegeven dat de afweging van belangen niet altijd in het mijnwettelijke kader plaatsvindt. Op de afweging van het milieubelang wordt onder de punten 13 en 14 nader ingegaan. De afweging van het belang van de gedupeerden bij bodembeweging wordt behandeld onder punt 27. Op de belangen van staat en bedrijfsleven is hierboven reeds ingegaan; het moge duidelijk zijn dat deze belangen, voorzover zij daar niet mee samenlopen, hun begrenzing vinden in het zorgvuldig omgaan met de belangen van milieu en burger.

## **2. Liberalisatie gasmarkt, aansluiting op de nieuwe Gaswet**

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, RPF en GPV vroegen naar de samenhang van het wetsvoorstel en de ontwerp-Gaswet en de daaruit voortvloeiende liberalisering van de gasmarkt.

De relatie tussen beide wetten is naar mijn mening beperkt. Het wetsvoorstel geeft in hoofdzaak regels omtrent de opsporing en winning van delfstoffen. In de afzet van gewonnen delfstoffen is de vergunninghouder vrij; dat geldt voor degene aan wie delfstoffen verkocht worden en voor de prijs waartegen deze verkocht worden. In het kader van afdrachten zijn weliswaar bepalingen gesteld over de afzetsprijs, maar de afzetsprijs is hier een instrument om de afdracht te bepalen. De Gaswet laat kopers (verbruikers, gasmaatschappijen) na een overgangperiode vrij bij wie zij gas kopen en tegen welke prijs. Hoewel de Gaswet en Mijnbouwwet betrekking hebben op activiteiten die elkaar bedrijfsmatig opvolgen, is er in de sfeer van wetgeving geen sprake van wederzijdse afhankelijkheid/ beïnvloeding.

Een indirecte beïnvloeding is er mogelijk wel via de prijsstelling van het gas. Een aantal fracties heeft daarover vragen gesteld. Door de liberalisering van de gasmarkt zal de concurrentie toenemen. In de memorie van toelichting bij de Gaswet (kamerstukken II 1998/99, 26 463, nr. 3) wordt hierop ingegaan (zie paragraaf 2.4). Daar wordt de verwachting uitgesproken dat de effecten van de vergrote concurrentie vooral zichtbaar zullen worden in de transport- en distributiemarges. De verwachting is niet dat de opbrengstprijs voor de winner van het gas wezenlijk zal veranderen. Weliswaar is op korte termijn, vooral door een zeker aanbodoverschot, enig drukkend prijseffect bij de bron denkbaar. Maar een structurele wijziging ligt niet in de rede, gelet op het oligopolistisch karakter van de Europese gaswinning en het feit dat de kosten van het marginale veld de prijsvorming in belangrijke mate blijven bepalen. (Het marginale veld is het veld met de hoogste kosten, dat in ontwikkeling moet worden genomen om aan de vraag te voldoen.)

Het blijft uiteraard moeilijk om de gevolgen van de liberalisering van de gasmarkt op de opbrengstprijs voor de winner van het gas te voorspellen, ook omdat de olieprijs en dollarkoers daarop hun invloed uitoefenen. Daarbij kan worden aangetekend dat die invloed wel kleiner zal worden,

omdat veranderingen in de olieprijs in een geliberaliseerde markt niet meer één op één in de gasprijs vertaald zullen worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder of dalende gasprijzen door liberalisering van de gasmarkt kunnen leiden tot grote hoeveelheden onverkoopbaar gas en daardoor tot lagere productieniveaus dan 80 mrd m<sup>3</sup> per jaar.

Ik verwacht dat dit niet het geval zal zijn. Zoals gezegd, is het effect van liberalisering op de opbrengstprijis van de producent onzeker en in verhouding tot andere prijsbepalende effecten gering. Er is dan ook geen reden om te verwachten dat de winstgevendheid van de winning door de liberalisering van de gasmarkt wezenlijk wordt aangetast; er is dus geen aanleiding om het productieniveau van 80 mrd m<sup>3</sup> per jaar, zoals genoemd is in de Derde Energienota (20 december 1995; kamerstukken II 1995/96, 24 525, nr. 2), nu bij te stellen. In het Energierapport dat, zoals aangekondigd in de Derde Energienota, in de herfst van dit jaar zal verschijnen, zal op de gasvoorziening in de komende 20 jaar en op het beleid ten aanzien van het productieniveau worden ingegaan. Wat betreft het mijnbouwklimaat in het algemeen, verwijs ik naar de antwoorden bij punt 32 van deze nota.

Ook werd gevraagd of de liberalisering van de gasmarkt zal leiden tot een veranderde rol van Gasunie en het Slochterenveld en of de lange termijn contracten van Gasunie en de producenten onder druk komen te staan.

Zoals in het nader rapport bij de Gaswet is aangegeven, wordt thans bezien op welke wijze ten behoeve van een planmatig beheer van de gasvoorkomens regels kunnen worden gesteld aan de coördinatie van de gaswinning.

Voor de bestaande langjarige gascontracten zal de liberalisering van de gasmarkt geen verandering betekenen. Deze contracten zijn volgens de regels van het privaatrecht tot stand gekomen. De gasrichtlijn<sup>1</sup> noch de Gaswet brengen daar verandering in.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of zij het juist zien dat de Mijnbouwwet de afdrachten baseert op een virtuele prijs die is vastgesteld op grond van de Wet aardgasprijzen. Zij meenden dat artikel 59, zevende lid, ten onrechte uitgaat van stabiele aardgasprijzen, terwijl in een geliberaliseerde gasmarkt de prijzen fluctueren. Ook vroegen zij wat in dat artikel wordt bedoeld met «de waarde in het normale handelsverkeer» en hoe de regering tegenover het inbouwen van meer flexibiliteit in de cijnsheffing staat door deze te relateren aan de gerealiseerde gasprijzen en de werkelijk behaalde opbrengsten.

Dat de Mijnbouwwet de afdrachten baseert op virtuele, vaste aardgasprijzen, zoals deze leden suggereerden, is een verkeerde interpretatie van artikel 59, zevende lid. De cijns wordt geheven als een percentage van de omzet die is behaald met de verkoop van aardolie of aardgas. Het winstaandeel wordt geheven over de winst. De omzet en de winst worden berekend op basis van de werkelijke prijs zoals die tussen partijen op de markt tot stand komt.

Artikel 59, zevende lid, voor de cijns en het vergelijkbare artikel 64, vijfde lid, voor het winstaandeel vinden toepassing indien de houder van de vergunning «om niet» of beneden de gangbare marktprijs gas of olie levert aan een in concernverband gelieerde onderneming of aan een buitenlandse zustermaatschappij. In die gevallen worden inkomsten aan de staat onttrokken doordat winsten uit hoofde van de olie- en gaswinning naar niet-afdrachtplichtige ondernemingen of naar het buitenland worden gebracht. De genoemde vangnetbepalingen geven de Minister van

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PbEG L 204) (hierna: de gasrichtlijn).

Economische Zaken de bevoegdheid bij de heffing van cijns en winstaandeel de prijs te bepalen op de waarde die dat gas of die olie heeft in het normale handelsverkeer tussen onafhankelijke ondernemingen, oftewel at arm's length.

Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijke gevolgen op de rijksbegroting na 2002 gedurende de huidige periode van het Plan van Gasafzet.

De fluctuaties en onzekerheden ten aanzien van de opbrengsten uit aardgas worden in hoge mate veroorzaakt door de dollarkoers en de olieprijs. Daarin brengt het wetsvoorstel geen verandering. Wel hebben de vereenvoudiging en verbetering van het afdrachtensysteem financiële gevolgen. Zoals op pagina 37 van de memorie van toelichting is aangegeven, liggen deze in de orde van grootte van 10 miljoen gulden per jaar, oftewel 0,1 à 0,2% van de totale gasbaten.

De leden van de fracties van CDA en VVD vroegen hoe dalende gasprijzen en lagere marges en winsten in een geliberaliseerde gasmarkt zich verdragen met een beleid dat is gericht op de ontwikkeling van kleine velden. Tevens vroegen zij of de regeling van de financiële voorwaarden bij wet hier bij past. Bij een reactie op de gevolgen van liberalisering verzochten zij ook het advies van de Algemene Energieraad te betrekken. De leden van de CDA-fractie vroegen voorts naar een oplossing voor het probleem van de dalende winsten, de rol van Gasunie daarbij en de mogelijkheid om door ring-fencing de financiële voorwaarden af te stemmen op specifieke gasvoorkomens.

Kern van het Nederlandse mijnbouwbeleid is en blijft het kleine veldenbeleid, geheel conform het advies «Liberalisatie van de gasector» van de Algemene Energieraad (januari 1998). De vraag is in hoeverre de liberalisering gevolgen heeft voor dit beleid en meer in het algemeen voor het mijnbouwklimaat in Nederland. Zoals hierboven al is opgemerkt, wordt de verwachting dat de liberalisering van de gasmarkt tot – wezenlijke – prijsdaling voor de mijnondernemingen zal leiden niet onderschreven. De lagere prijs voor de consument zal overwegend het gevolg zijn van druk op de marges in transport en distributie. Een verslechtering van het mijnbouwklimaat als gevolg van aanzienlijke prijsdaling voor producenten is dus niet te verwachten. Voor het kleine veldenbeleid is daarnaast met name de rol van Gasunie bij de inkoop van het gas van belang: de zekerheid van de producent dat het gas verkocht kan worden, zonder wachttijden en met een hoge bedrijfstijd. Bezien wordt op welke wijze Gasunie die rol ook in een geliberaliseerde gasmarkt kan vervullen. In de memorie van toelichting bij de Gaswet (zie onder paragraaf 8.1.1) is al aangegeven dat onderzocht wordt of daarvoor wellicht aanvullende regelgeving nodig is. Ook los van de gevolgen van de liberalisering zal de gasprijs overigens aan veranderingen onderhevig blijven, omdat de relatie tot de olieprijs van betekenis blijft. In dat verband is de vraag naar de flexibiliteit van de financiële voorwaarden begrijpelijk. In de beantwoording van de vragen die in punt 32 zijn gesteld over het mijnbouwklimaat en de flexibiliteit van het financiële systeem wordt hierop uitgebreid ingegaan. Hier wil ik daarom volstaan met de opmerking dat het feit dat de financiële voorwaarden zijn neergelegd in de wet niet de conclusie rechtvaardigt dat deze niet flexibel zijn. Integendeel: de gekozen systematiek waarborgt de noodzakelijke flexibiliteit. In het kort gezegd wordt flexibiliteit in het winstaandeel bereikt door de combinatie van willekeurige afschrijving, consolidatie van vergunningen en de relatie tussen winstaandeel en winstmarge. Bij lagere opbrengsten en lagere winsten daalt het effectieve percentage van winstaandeel en vennootschapsbelasting (hierna: Vpb)

naar het niveau van de Vpb-heffing. Een procentuele, aan de omzet gerelateerde heffing van cijns is uit zijn aard flexibel.

Een reactie op de suggestie van de leden van de CDA-fractie om door middel van ring-fencing de financiële voorwaarden af te stemmen op kleine en marginale velden, wordt gegeven in punt 32. Daaruit blijkt dat ring-fencing de ontwikkeling van kleine velden eerder blokkeert dan stimuleert. In zijn algemeenheid geldt bij de belastingheffing dat ring-fencing ongunstig is. Voor bedrijven is het veelal van belang dat winstgevendende activiteiten kunnen worden geconsolideerd met verliesgevendende activiteiten. Ook voor de heffing van het winstaandeel geldt dit algemene principe.

De leden van de fractie van D66 vroegen om de Mijnbouwwet en de Gaswet in samenhang met elkaar te behandelen. Zoals ik hierboven geantwoord heb, is er tussen beide wetten weinig directe samenhang. Een gescheiden behandeling is daarom goed mogelijk en geniet mijn voorkeur. De Gaswet dient immers ter implementatie van de gasrichtlijn. Deze richtlijn moet uiterlijk op 10 augustus 2000 geïmplementeerd zijn. Een koppeling van de behandeling vergroot het risico dat deze termijn niet wordt gehaald. Bovendien blijft in dat geval de situatie op de gasmarkt langer niet geregeld, hetgeen voor de betrokken ondernemingen in toenemende mate een probleem wordt.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of de liberalisering van de gasmarkt nog leidt tot wijziging van het wetsvoorstel. Dit is niet het geval. Wel wordt, zoals eerder is opgemerkt, nog bezien of met het oog op het kleine veldenbeleid een aanvullende regeling noodzakelijk is.

Genoemde leden vroegen ook of een vrijere markt leidt tot meer beweging op het terrein van exploratie en exploitatie van energiedragers. Ik verwacht niet dat dit het geval zal zijn omdat de opsporing en winning, mede als gevolg van de koolwaterstoffenrichtlijn<sup>1</sup>, al in een open markt plaatsvinden. Bovendien richt de gasrichtlijn zich op het transport en distributie van gas.

De leden van de fracties van RPF en GPV pleitten voor een goede afstemming van het wetsvoorstel met de regelgeving in ons omringende landen.

De basis voor een goede afstemming is al gelegd door de koolwaterstoffenrichtlijn. Een non-discriminatoire toegang tot opsporings- en winningsactiviteiten is daarmee verzekerd. Gevraagd werd naar de rechtspositie van de Nederlandse burger ten opzichte van de inwoners van Duitsland, België en Frankrijk. Voorzover burgers met opsporings- of winningsactiviteiten in aanraking komen zal dat betrekking hebben op aspecten van milieu, veiligheid of bodembeweging. Op het gebied van het milieu zal de nationale context vaak doorslaggevend zijn, maar vanuit de EU is er een aantal richtlijnen die directe invloed hebben, zoals Habitat-, Vogel- en mer-richtlijn (zie onder punt 13 van deze nota). Wat betreft de veiligheid zijn er veel eisen en normen die hun oorsprong vinden in Europese regelgeving. Daarnaast moet worden bedacht dat veel bedrijven die op het gebied van de opsporing en winning werkzaam zijn internationaal werken. Dat leidt er toe dat hun werkwijze in de diverse landen onderling weinig verschilt. Een vergelijkend onderzoek met de rechtspositie van burgers in Nederland met die in omringende landen is moeilijk te maken. De indruk is dat de milieunormen in Nederland relatief hoog liggen; voor veiligheid is het beleid in alle landen om zo hoog mogelijke

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de produktie van koolwaterstoffen (PbEG L 164) (hierna: de koolwaterstoffenrichtlijn).



normen toe te passen. Ten aanzien van bodembeweging ten gevolge van delfstoffenwinning verwijs ik naar de antwoorden onder punt 27.

### **3. Visie op energievoorziening op langere termijn**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar een duidelijke visie op de energievoorziening op lange termijn en de wijze waarop de Mijnbouwwet hieraan een bijdrage zou kunnen leveren.

Voor de energievisie op lange termijn verwijs ik naar de Derde Energienota (20 december 1995) en het Energierapport, dat in de herfst van dit jaar zal verschijnen. Daarin zal ook worden ingegaan op het niveau van winning van aardgas, dat momenteel op 80 mrd m<sup>3</sup>/jaar ligt. De wijze waarop de Mijnbouwwet een bijdrage levert, is dat zij regelt onder welke voorwaarden winning mogelijk is. De voorwaarden betreffen aspecten zoals veiligheid, milieu, doelmatigheid en afdrachten. De afdrachten zullen structureel op een niveau dienen te liggen waarbij de continuïteit van opsporings- en winningsactiviteiten gewaarborgd is. Een directe bijdrage in de mijnbouwwetgeving aan de omschakeling van hernieuwbare energiebronnen kan liggen in het gebruik van aardwarmte en bepaalde vormen van opslag, zoals gas- en energieopslag, waardoor energie-efficiency bereikt kan worden.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het nut en de noodzaak van de delfstofwinning in Nederland kan gezegd worden dat het belang voor de Nederlandse economie nog steeds groot is. Winning van zout (steenzout en magnesiumzout) is een belangrijke basis voor de chemische industrie. De winning van koolwaterstoffen is een belangrijke bijdrage voor de energievoorziening van Nederland en West-Europa. Het aandeel van gas in de Nederlandse energievoorziening bedraagt circa 50% en hierin wordt nagenoeg geheel voorzien door de winning in Nederland; daarnaast wordt er jaarlijks gemiddeld circa 40 mrd m<sup>3</sup> gas geëxporteerd. Het aandeel van het in Nederland gewonnen gas in het Europese gasgebruik bedraagt circa 20%. De winning van aardolie bedroeg in 1998 2,7 mln ton, hetgeen overeenkomt met 4% van het Nederlands verbruik van aardolie(producten). De productie- en reservecijfers van aardolie en aardgas worden jaarlijks door het Ministerie van Economische Zaken gepubliceerd in de publicatie «Olie en Gas in Nederland». Uit de publicatie over het jaar 1997 blijkt dat de aardoliereserves op 1 januari 1998 op 37 mln m<sup>3</sup> gewaardeerd werden en de aardgasreserves op 1947 mrd m<sup>3</sup>. Het strategisch beleid met betrekking tot de aardgasreserves vindt tot nu toe zijn vorm in het Plan van Gasafzet; uitgangspunt daarvan is dat het binnenlands verbruik voor minimaal 25 jaar gedekt is. Daarnaast wordt een gemiddeld Nederlands productie-niveau van 80 mrd m<sup>3</sup> gehanteerd. In de Derde Energienota is dit beleid nader omschreven en is ook ingegaan op toekomstige ontwikkelingen in verband met de liberalisering van de gasmarkt. In de discussienota «Gasstromen» en de memorie van toelichting bij de ontwerp-Gaswet (onder paragraaf 8.1.2) wordt op het aspect voorzieningszekerheid verder ingegaan.

De omvang van het door exploratie nog te ontdekken winbare volume aardgas (futures) wordt volgens de publicatie Olie en Gas in Nederland per 1-1-1998 geraamd op tussen de 220 en 450 mld m<sup>3</sup>. Hiervan bevindt zich naar verwachting 55% onder het continentaal plat. Op grond van een recente studie (december 1998) van het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen TNO (hierna: NITG) worden de futures in het deel van het Waddengebied dat is gelegen in de concessies Groningen en Noord-Friesland tussen de 48 en 101 mrd m<sup>3</sup> geraamd, met een verwachte hoeveelheid van 73 mrd m<sup>3</sup>. Voor het overige deel van het Waddengebied zijn geen recente ramingen gemaakt.

#### **4. Toezending adviezen, betrokkenheid bij voorbereiding**

De leden van de fractie van de PvdA wilden graag weten of de Mijnraad over het wetsvoorstel heeft geadviseerd.

Het advies van de Mijnraad heeft betrekking op het concept-voorstel voor een Mijnbouwwet van maart 1997 en is bijgevoegd (bijlage 1)<sup>1</sup>. De Mijnraad heeft in het wetsvoorstel, zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, geen aanleiding gevonden om een nader advies uit te brengen. De Algemene Energieraad, de Wadden Advies Raad, de Raad voor Landelijk Gebied en de VROM-raad is geen advies gevraagd. De Wadden Advies Raad heeft op 1 februari 1999 een ongeraagd ontwerp-advies over het wetsvoorstel aan mij uitgebracht. De overige genoemde adviesraden hebben aan mij geen advies uitgebracht.

#### **5. Aansluiting en controle door parlement**

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering specifiek in te gaan op de mogelijkheden voor het parlement tot democratische aansturing en controle met betrekking tot delfstoffenbeheer en -winning.

De overheid besteedt langs drie wegen aandacht aan het delfstoffenbeheer:

1. door bestudering van het exploratiepotentieel
2. door stimulering van opsporings- en winningsactiviteiten en
3. door het volgen van de winningsplannen.

De bestudering van het exploratiepotentieel wordt door het NITG in opdracht van de Minister van Economische Zaken gedaan. Het instituut zet de activiteiten voort die in het verleden door de Rijks Geologische Dienst (hierna: RGD) werden verricht. De studies van het NITG monden uit in een jaarlijkse rapportage over de aardgas- en aardoliereserves. De uitkomsten worden opgenomen in de publicatie Olie en Gas in Nederland van het Ministerie van Economische Zaken. De studies worden ook betrokken bij het Rapport over de gasreserves en het Energierapport, dat in de Derde Energienota is aangekondigd. Beide rapporten zijn openbaar. Verder is de RGD begonnen met het karteren van de ondergrond. Deze werkzaamheden worden door het NITG vervolgd. Dit resulteert in kaartbladen waarin de geologie van de ondergrond zichtbaar wordt. Deze kaartbladen zijn openbaar.

Stimulering van de opsporings- en winningsactiviteiten is onderdeel van het mijnbouwklimaat. Hierop wordt onder punt 32 nader ingegaan. Meer opsporingsactiviteiten leiden er toe dat de kennis van de ondergrond wordt uitgebreid. De informatie die bij opsporingsactiviteiten vrijkomt is in het algemeen van vertrouwelijke aard. De beschikbaarstelling van deze gegevens aan de overheid en de vrijgave ervan worden apart geregeld (zie punt 62 van deze nota).

In het winningsplan staat het beheer van delfstoffen centraal. Het gaat daarbij dan met name om de vraag of de aanwezige delfstoffen optimaal gewonnen worden, naast aspecten als bodembeweging. Winningsplannen betreffen dus afzonderlijke voorkomens. De plannen zullen beperkt openbaar zijn, omdat zij ook gegevens zullen bevatten die voor de bedrijven commerciële waarde hebben. Verder komt informatie beschikbaar uit winningscijfers. Deze laatste gegevens zijn openbaar en worden jaarlijks in de publicatie Olie en Gas in Nederland gepubliceerd. In relatie tot de bestaande wetgeving zijn de winningsplannen uitgebreider dan de plannen die nu zijn voorgeschreven; verder zal de verplichting voor het indienen van winningsplannen niet alleen voor nieuwe maar ook voor verleende winningsvergunningen gelden. Genoemde informatie zal voldoende basis zijn om een totaalbeeld te vormen van reserves en de winning van delfstoffen.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder naar de openbaarheid en de verantwoording van de regering met betrekking tot de verlening van specifieke opsporings- en winningsvergunningen.

De verlening van opsporings- en winningsvergunningen is aan strikte regels onderworpen; dit geldt zowel voor de procedure van aanvragen als voor de criteria voor toewijzing en de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning verbonden kunnen worden. Ik verwijs naar de artikelen 8 t/m 17 van het wetsvoorstel. Van een beschikking tot verlening van een vergunning wordt in de Staatscourant melding gemaakt (artikel 17, derde lid).

Deze leden vroegen vervolgens naar de mechanismen om de Tweede Kamer op de hoogte te houden van aardolie- en aardgasreserves. Ik wijs op de publicaties die ik hierboven heb genoemd. Gezien het openbare karakter ervan meen ik dat een aparte berichtgeving aan de Tweede Kamer niet nodig is.

Tenslotte vroegen de leden van de PvdA-fractie wanneer de Energiebrief, zoals aangekondigd in de Derde Energienota, zal verschijnen. Deze Energiebrief – Energierapport, zoals de eigenlijke naam is – zal in de herfst van dit jaar voor de eerste maal verschijnen.

## **6. Stabiel mijnbouwklimaat, rechtszekerheid**

De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor de rechtszekerheid van de vergunninghouder.

Ik onderken dat rechtszekerheid van belang is. Opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte is een langjarig proces, dit geldt ook voor een aantal vormen van opslag. Maatschappijen die aan deze activiteiten beginnen zullen zekerheid willen hebben omtrent wet- en regelgeving in de toekomst. Een deel van die zekerheid kan worden ontleend aan de praktijk van de afgelopen decennia. In het algemeen heeft de wet- en regelgeving en de vergunningverlening een stabiel karakter gehad. Voorschriften voor landvergunningen werden min of meer standaard verleend en de voorschriften voor vergunningen op het continentaal plat lagen vast in algemene maatregelen van bestuur. Als gevolg van de implementatie van de koolwaterstoffenrichtlijn liggen de vergunningsvoorschriften voor opsporings- en winningsvergunningen op het territorium en het continentaal plat nu vast in afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. In het wetsvoorstel is er voor gekozen om voorschriften bij voorkeur rechtstreeks uit algemeen verbindende voorschriften te laten voortvloeien. De wetgeving en vergunningverlening kunnen daardoor worden vereenvoudigd. Belangrijk daarbij is dat het beleid gericht is op stabiliteit van de voorwaarden waaronder de mijnbouw plaats kan vinden. Dit beleid bestaat nog steeds; het betekent echter niet dat het reageren op wijzigingen in de omstandigheden voor de mijnbouw bij voorbaat wordt uitgesloten.

De eis van stabiliteit geldt vooral voor het regime van afdrachten. Weliswaar komt het wetsvoorstel met een aangepast stelsel van afdrachten dat de bestaande voorwaarden vervangt, maar materieel zullen de mijnbouwondernemingen het stelsel van afdrachten als stabiel ervaren, omdat de afdrachten voor een onderneming in totaliteit gelijk blijven dan wel iets omlaag gaan ten opzichte van het huidige stelsel. Op het gebied van veiligheid verandert er in de praktijk weinig; ook onder de huidige wetgeving liggen de eisen vast in algemene regels. Ook in de nieuwe wetgeving zal dit het geval zijn; daar waar nieuwe veiligheidsin-

zichten tot nieuwe eisen leiden zal dit in de wetgeving tot uitdrukking komen. Daarbij zal zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de aanwezigheid van bestaande installaties en infrastructuur. Hetzelfde geldt met name ten aanzien van milieubelangen. Ook hierbij geldt dat milieubelangen beperkt in voorschriften bij opsporings- en winningsvergunningen vastliggen. De nadruk ligt op algemene regels en vergunningen voor concrete boor- of winningactiviteiten.

Wat betreft het planmatig beheer is gekozen voor een systeem waarbij houders van winnings- en opslagvergunningen verplicht worden om een winningsplan in te dienen alvorens zij met de winning een aanvang nemen. De verplichting om een winningsplan in te dienen is al vastgelegd in de ministeriële regeling van 1996 en geldt slechts voor vergunningen die op basis van deze regeling zijn afgegeven. In het wetsvoorstel is de verplichting uitgebreid tot alle winningsvergunningen. Het winningsplan komt hiermee voor de oudere vergunningen in de plaats van de werkverplichting die nu in winningsvergunningen als voorschrift is opgenomen. Het winningsplan sluit beter aan bij het grote belang dat aan de voortvarende en een doelmatige winning wordt gehecht.

Wat betreft de relatie met de koolwaterstoffenrichtlijn zij opgemerkt dat deze richtlijn met name ziet op de fase van het aanvragen en verlenen van een vergunning voor opsporing of winning. De richtlijn stelt eisen aan de procedure van de aanvraag van vergunningen en aan de voorschriften bij vergunningverlening. De bepalingen van de richtlijn strekken er toe om een non-discriminatoire toegang tot vergunningverlening te waarborgen. Het wetsvoorstel geeft de minister niet de mogelijkheid om een vergunning voor opsporing of winning eenzijdig te wijzigen; zie artikel 18, eerste lid. De mogelijkheid voor de minister om anders dan op aanvraag een vergunning in te trekken is gelimiteerd; zie artikel 22, eerste lid.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse gas- en oliesector. De vraag is of de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om eenzijdig de voorwaarden van overeenkomsten te wijzigen tot een verslechtering leidt.

Alleen bij concessies zijn de regels omtrent afdrachten uitgewerkt in overeenkomsten bij de concessies. Dit is gebeurd in de periode tot 1996. Na die tijd zijn de financiële bepalingen opgenomen als voorschrift in de vergunning. In het wetsvoorstel vloeit de verplichting voor afdrachten rechtstreeks voort uit de wet. De wettelijke afdracht komt daarmee in de plaats van die uit de overeenkomst, dan wel het vergunningvoorschrift. Deze mogelijkheid heeft altijd bestaan; het hebben van een overeenkomst of een vergunning is geen waarborg dat voorwaarden of voorschriften door wetgeving worden gepasseerd. Het hebben van een stabiel mijnbouw klimaat vloeit dan ook niet voort uit de vorm waarin de regels voor afdrachten zijn vastgelegd, maar uit de praktijk ten aanzien van de regels omtrent afdrachten. Door in het wetsvoorstel nauw aan te sluiten bij de bestaande regels omtrent afdrachten en er voor te zorgen dat geen der maatschappijen er onder het nieuwe regime op achteruit gaan is juist een bijdrage geleverd aan de rechtszekerheid en is het belang dat de regering toekent aan een goed mijnbouw klimaat onderstreept.

## **7. Integrale mijnbouwwetgeving, samenhang met andere wetgeving**

De leden van de fracties van VVD en SGP constateerden dat het voorliggende voorstel geen integrale regeling bevat voor alle de mijnbouw rakende aspecten. Zij vroegen in hoeverre hiermee afbreuk wordt gedaan aan een integrale afweging van alle bij de delfstofwinning betrokken

belangen en of een dergelijke aanpak niet leidt tot een meer complexe besluitvorming.

Bij het ontwerpen van de nieuwe Mijnbouwwet is een bestek gehanteerd met een tweetal met elkaar samenhangende kenmerken.

- De mijnbouwwetgeving heeft een aanvullende rol voorzover het aspecten betreft die ook op andere takken van de industrie van toepassing zijn.
- Bij de besluitvorming omtrent de vraag of en hoe in een bepaald gebied mijnbouwactiviteiten plaats moeten vinden dient herhaling van besluitvorming vermeden te worden.

Het eerste kenmerk is de uitdrukking van een al langer aanwezige tendens: waar de mijnbouwwetgeving vroeger vrijwel alle aspecten van de mijnbouw regelde, wordt de mijnbouw steeds meer een «gewone» tak van de industrie waarbij aspecten als het beschermen van de gezondheids- en veiligheidsbelangen van de werknemers en het beschermen van het milieu in de daarvoor bestemde algemene wetgeving zijn ondergebracht. Dit is ook een wenselijke tendens, voor die gevallen waarin de algemene wetgeving toereikend is om de hier bedoelde belangen te beschermen. Zo zal onder de nieuwe Mijnbouwwet de bescherming van de belangen van de werknemers met name geregeld worden onder de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen.<sup>1</sup> Ook de bescherming van de milieubelangen zal voor een belangrijk deel in voor de gehele industrie geldende wetgeving (zoals de Wet milieubeheer) worden geregeld. In theorie is het denkbaar om de mijnbouw als afzonderlijk geheel te regelen waarbij alle relevante aspecten in één «integrale» mijnbouwregeling worden ondergebracht. Die aanpak zou echter niet aansluiten bij de wijze waarop in het algemeen de Nederlandse regelgeving is georganiseerd. Er zijn geen afzonderlijke, integrale, alle aspecten omvattende regelcomplexen voor bijvoorbeeld de staalindustrie en voor de bouw. Naast de omstandigheid dat die aanpak een buitengewoon complexe en veelomvattende wetgevingsoperatie zou vergen, komen bij het verdwijnen van afstemmingsproblemen van de ene soort (geen afstemmingsproblemen meer tussen de mijnbouwwetgeving en bijvoorbeeld de milieuwetgeving omdat de milieuregels dan deel uitmaken van de mijnbouwwetgeving), afstemmingsproblemen van een andere soort aan de oppervlakte (afstemming tussen milieuregels van de ene sector op milieuregels van een andere sector, afbakening van sectoren). Ook de huidige mijnbouwwetgeving is in die zin geen integrale regeling. Ze kent een wat hybride karakter; voor bepaalde aspecten of soms voor bepaalde aspecten in bepaalde gevallen is de algemene wetgeving buiten toepassing gezet en kent de mijnbouwwetgeving een eigen regeling, voor weer andere aspecten wordt aangesloten bij de algemene wetgeving.<sup>2</sup> De praktijk heeft geleerd dat juist dit hybride systeem nogal eens afstemmingsmoeilijkheden oplevert, bijvoorbeeld bij de implementatie van (onder meer voor de mijnbouw geldende) Europese richtlijnen. Naar mijn mening zal de regelgeving aan helderheid winnen door daar waar de algemene wetgeving toereikend is, de mijnbouwwetgeving terug te laten treden.

<sup>1</sup> De Arbeidstijdenwet is ook nu al op de mijnbouw van toepassing, zowel binnen het Nederlandse territorium als op het Nederlandse deel van het continentaal plat.

<sup>2</sup> Zo is bijvoorbeeld de Wet milieubeheer op dit moment van toepassing op bepaalde mijnbouwwerken. Maar niet op mijnbouwwerken in de zone van 3 tot 12 mijl uit de kust. En in het geval dat de Wet milieubeheer van toepassing is op een mijnbouwwerk is hij niet van toepassing op het gehele mijnbouwwerk, maar slechts op het bovengrondse deel van dat mijnbouwwerk.

Het tweede kenmerk ziet op het bereiken van een intern consistente en doelmatige mijnbouwwetgeving en op de afstemming tussen de mijnbouwwetgeving en de algemene wetgeving. Een voorbeeld kan dit verhelderen. Onder de huidige wetgeving is de bescherming van het milieu een weegfactor bij de besluitvorming omtrent het verlenen van – onder meer – een opsporingsvergunning (artikel 4a Wet opsporing delfstoffen), een concessie (artikel 7 van de Mijnwet 1903), een locatiebesluit (artikelen 4.6 en 5.6 van de Regeling vergunningen en concessies

delfstoffen Nederlands territorium 1966), een Natuurbeschermingswet-vergunning (artikel 12 huidige Natuurbeschermingswet, artikel 16 Natuurbeschermingswet 1998) en een milieuv vergunning (artikel 8.1 Wet milieubeheer). Bij de beoordeling van de vraag of en hoe mijnbouw-activiteiten uitgevoerd moeten worden is het milieubelang een gewichtig belang. Maar dat neemt niet weg dat de besluitvormingsstructuur die met dat belang samenhangt doelmatig ingericht moet worden. Om te voorkomen dat herhaald, bij verschillende besluiten, op een overeenkomstige wijze de milieuaspecten in de besluitvorming (en de daarbij behorende beroepsprocedures) worden betrokken is het wenselijk om:

- de besluitvorming omtrent het milieu niet bij meer dan één besluit binnen de mijnbouwwetgeving onder te brengen<sup>1</sup>;
- daar waar de algemene wetgeving voorziet in een goede besluitvormingsstructuur omtrent het milieu, dit aspect niet óók in de mijnbouwwetgeving op te nemen<sup>2</sup>.

In punt 13 van deze nota wordt verder ingegaan op de besluitvorming met betrekking tot de milieubelangen.

Op grond van de bij het eerste kenmerk genoemde overwegingen bevat het wetsvoorstel geen integrale, alomvattende, regeling van aspecten die de mijnbouw raken. Het wetsvoorstel sluit in zijn opzet aan bij de wijze waarop ook andere takken van industrie geregeld worden. Mijnbouwprojecten zijn daarmee niet immuun voor problemen die zich ook voordoen bij andere projecten van enige omvang. Dergelijke projecten vereisen veelal een (groot) aantal beschikkingen en plannen, die ook in de tijd een verschillend aangrijpingspunt kunnen hebben. Voor een mijnbouwproject kunnen onder meer een opsporings- of winningsvergunning, een (wijziging van) een bestemmingsplan, een bouwvergunning, een aanlegvergunning, een (mijnbouw)milieuv vergunning en een kapvergunning vereist zijn. Het project kan slechts doorgang vinden als «alle lichten op groen staan». Een voorbeeld van deze samenhang is te vinden in de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 17 juli 1998 (AB 1998, nr. 405). Het betreft in dat geval de samenhang tussen een concessie en vijf goedkeuringsbesluiten (locatiebesluiten) die vereist zijn voordat vijf proefboringen in de Noordzeekustzone kunnen worden uitgevoerd.<sup>3</sup> De concessie is reeds lang verleend en is niet in geding. De vraag speelt in hoeverre het verlenen van de concessie de mogelijkheid beperkt om een locatiebesluit te weigeren. De rechtbank overweegt het volgende:

*«Weliswaar is het juist dat door indertijd concessies te verlenen, toestemming is gegeven om exploratie- en exploitatie-activiteiten te ondernemen (...). De aanwezigheid van een dergelijke toestemming laat onverlet dat daarnaast op grond van andere publiekrechtelijke regelingen vergunningen vereist kunnen zijn, alvorens tot zodanige exploratie of exploitatie kan worden overgegaan. Indien de voorgenomen booractiviteiten strijdig zouden zijn met de op grond van die andere regelingen toe te passen criteria, behoort de desbetreffende vergunning geweigerd te worden, eventueel en voor zover nodig onder het aanbieden van schadevergoeding (...).»*

Om de afstemmingsproblemen bij deze meervoudige samenhangende besluiten op waarde te kunnen schatten is het goed om een aantal belangrijke besluitvormingspunten nader te bezien. Voor de besluitvorming omtrent een mijnbouwproject blijken de volgende vergunningen of plannen van groot belang:

- de opsporings- of winningsvergunning;
- de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet;
- de (mijnbouw)milieuv vergunning;
- de ruimtelijke planning.

<sup>1</sup> Onder de huidige mijnbouwwetgeving kunnen bijvoorbeeld milieuvoorschriften worden verbonden aan een opsporingsvergunning en aan een locatievergunning.

<sup>2</sup> Onder de huidige wetgeving kan bijvoorbeeld een milieuv vergunning op grond van de Wet milieubeheer staan naast een locatiebesluit op grond van de mijnbouwwetgeving.

<sup>3</sup> Vertaald in termen van het wetsvoorstel wordt de concessie een winningsvergunning en het locatiebesluit een (mijnbouw)milieuv vergunning.

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat onder de huidige mijnbouwwetgeving de afstemmingsproblemen niet minder zijn. Juist doordat in het wetsvoorstel herhaling van besluitvorming wordt vermeden, zal de afstemming eenvoudiger worden.

Een afgestemde, integrale, besluitvorming ten aanzien van mijnbouwactiviteiten is er bij gebaat als de relevante beslissingen in handen gelegd worden van één bestuurlijk niveau. Gelet op de aard van de belangen die bij mijnbouwprojecten zijn betrokken dient de afweging daarvan, althans de afweging op hoofdlijnen, bij de centrale overheid te liggen.

Over het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen, milieuvergunningen en mijnbouwmilieuvergunningen wordt beslist door een orgaan van de centrale overheid, namelijk de Minister van Economische Zaken.

Voorzover de mijnbouwactiviteiten plaatsvinden in (en onder omstandigheden voorzover zij gevolgen hebben voor) een gebied dat is aangewezen als een beschermd natuurmonument, is daarvoor een vergunning nodig op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998.<sup>1</sup> Deze vergunning wordt in het geval dat ook een (mijnbouw)milieuvergunning vereist is – en dat is vrijwel altijd het geval – in die vergunning geïncorporeerd. De (mijnbouw)milieuvergunning wordt slechts afgegeven als het krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegde gezag heeft verklaard geen bedenkingen te hebben tegen de (mijnbouw)milieuvergunning.<sup>2</sup> Het bevoegd gezag krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 zijn gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie. Zoals tijdens de behandeling van het wetsvoorstel van de Natuurbeschermingswet 1998 door de regering is aangegeven, is het de bedoeling om ten aanzien van met name te noemen activiteiten van nationaal belang, zoals olie- en gasboringen, de bevoegdheid op het niveau van de centrale overheid te leggen, door middel van een algemene maatregel van bestuur op grond van het hiervoor genoemde zesde lid. Indien de mijnbouwactiviteiten plaats zullen vinden binnen het gebied dat provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld (het Nederlandse territoir tot ongeveer een kilometer in de Noordzee) zijn voor het ruimtelijke spoor de provinciale streekplannen en de gemeentelijke bestemmingsplannen van belang. De beleidskeuzes die op nationaal niveau zijn gemaakt omtrent de mijnbouwactiviteiten, zullen ruimtelijk ingepast moeten worden met behulp van deze provinciale en gemeentelijke plannen. Provincie en gemeente zullen indien nodig verzocht worden om mee te werken aan de ruimtelijke inpassing van het nationale beleid. Voor het geval de medewerking onvoldoende is, kan gebruik gemaakt worden van de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 6 en de hoofdstukken V en Va van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Met deze instrumenten kan aan de provinciale of gemeentelijke overheid een aanwijzing gegeven worden, of kan een bevoegdheid worden overgenomen. Daarmee kan de doorwerking van het nationale beleid in ruimtelijke plannen worden verzekerd. Voorzover nationale belangen dat vorderen, de verwezenlijking van het mijnbouwproject noodzakelijk is en de besluitvorming omtrent de verwezenlijking is vastgelopen, kunnen ook aanwijzingen worden gegeven ten aanzien van andere bevoegdheden van mede-overheden, of kan een dergelijke bevoegdheid worden overgenomen (artikel 41 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

<sup>1</sup> Bij de beschouwingen in deze nota wordt uitgegaan van de situatie dat de Natuurbeschermingswet 1998 in werking zal zijn als de Mijnbouwwet in werking treedt. Zie ook punt 13 van deze nota.

<sup>2</sup> Zie § 8.1.3.4 van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 46 van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit systeem wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op de mijnbouwmilieuvergunning door het gewijzigde artikel 35 van het wetsvoorstel (zie onder deel G van de nota van wijziging).

Zoals geschetst, kan de uitvoering van een mijnbouwproject afhankelijk zijn van verschillende vergunningen of plannen, waarbij de desbetreffende bevoegdheden liggen bij verschillende overheidsorganen die op hun beurt kunnen behoren tot verschillende bestuurslagen. Hiervóór is aangegeven hoe ten aanzien van een aantal relevante beslissingen integratie en afstemming van besluitvorming bereikt kan worden. De complexiteit en de «stropigheid» van de besluitvorming bij meervoudige vergunningen vloeien voor een deel ook voort uit de

verschillen in procedures die gehanteerd moeten worden. De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband hoe een goede procedurele afstemming tot stand gebracht kan worden, zij wezen hierbij op de benadering die in de Ontgrondingenwet is gekozen.

De Ontgrondingenwet kent in artikel 10 onder meer een afstemming tussen de procedures ten aanzien van de ontgrondingsvergunning (in de meeste gevallen af te geven door provinciale staten) en het bestemmingsplan (een gemeentelijke bevoegdheid). Met een procedurele afstemming in de Mijnbouwwet van de opsporings- of winningsvergunning op het bestemmingsplan lijkt echter voor de mijnbouwpraktijk betrekkelijk weinig winst te halen. In de eerste plaats zijn voor de gebieden waar mijnbouw een voor natuur en milieu «gevoelige» activiteit is, veelal al opsporings- of winningsvergunningen voor aardgas (de belangrijkste delfstof) afgegeven. In de tweede plaats gaan de procedures ten aanzien van opsporings- en winningsvergunningen veelal vooraf aan keuzes omtrent specifieke (locaties van) activiteiten. Het procedureel samenbrengen ligt dan minder voor de hand. Tot slot steunt de voorziening die artikel 10 van de Ontgrondingenwet biedt voor een belangrijk deel op de regeling van hoofdstuk V van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierboven is reeds aangegeven dat dit hoofdstuk ook in verband met mijnbouwactiviteiten kan worden ingezet, zonder dat daar een bepaling in de Mijnbouwwet voor nodig is.

De specifieke voorzieningen van de Ontgrondingenwet met betrekking tot afstemming en coördinatie zijn voor de mijnbouw minder goed bruikbaar. Dat neemt niet weg dat bij sommige mijnbouwprojecten (het gebrek aan) een voortvarende besluitvorming een reëel probleem is. De totale doorlooptijd van de besluitvorming hangt voor een deel samen met de tijd die nodig is om op nationaal niveau tot consensus te komen omtrent de te maken keuzen. Zorgvuldige procedures hebben tijd nodig. Zo kan bijvoorbeeld een milieu-effectrapport slechts opgesteld worden nadat een groot aantal gegevens is vastgesteld. Personen en instanties moeten de gelegenheid hebben om hun bedenkingen of adviezen naar voren te brengen. Maar ondoelmatigheid bij meervoudige samenhangende procedures moet vermeden worden. Onlangs is het voorontwerp uitgebracht van een voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure. Dit voorontwerp bevat voorzieningen die gericht zijn op coördinatie en versnelling van procedures bij bepaalde projecten van nationaal belang. Het gaat daarbij om projecten waarvan het rijk de realisering van zodanig belang acht dat het de regie van de besluitvorming over dat project in eigen hand wenst te nemen. Daarbij kan het gaan om projecten waarvan het rijk de initiatiefnemer is, maar ook om projecten die hun grondslag vinden in particulier initiatief, zoals mijnbouwprojecten. De rijksprojectenprocedure kan voor mijnbouwprojecten waarbij een onaanvaardbaar trage besluitvormingsprocedure dreigt, een belangrijk hulpmiddel worden.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de mer-richtlijn ook zal gaan gelden voor mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat. Zij vroegen op welke termijn en op welke wijze deze richtlijn in de mijnwetgeving zal worden geïmplementeerd.

Deze leden doelen op de laatste wijziging van de EG-richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.<sup>1</sup> Als uitvloeisel van de richtlijn moet bij de besluitvorming omtrent winningsinstallaties met een dagproductie van 500 000 of meer m<sup>3</sup> aardgas of van 500 of meer ton aardolie, een milieu-effectrapport (mer) worden gemaakt. Deze verplichting zal in het Besluit milieu-

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 (PbEG L 73) tot wijziging van richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.



effectrapportage 1994 (het Besluit mer, een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer) worden neergelegd. Het Besluit mer zal de verplichting tot het opstellen van een mer koppelen aan het besluit omtrent de milieuvergunning of de mijnbouw milieuvergunning.

De implementatiedatum van de richtlijn is 14 maart 1999. Derhalve was het nodig reeds vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Mijnbouwwet een implementatievoorziening te treffen. Deze voorziening is getroffen met behulp van een wijziging van het Mijnreglement continentaal plat en een wijziging van het Besluit mer.<sup>1</sup> De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen waarom niet is overgegaan tot het integreren van de Ontgrondingenwet en de Mijnbouwwet. Zij zijn van mening dat er slechts weinig onderscheidende criteria zijn. Zij vroegen of het criterium «de wijze van winning» voldoende onderscheidend is.

Het winnen van oppervlakedelfstoffen door ontgroning en het winnen van delfstoffen met behulp van mijnbouwtechnieken mag in woorden slechts een beperkt onderscheid lijken, de feitelijke activiteiten en de wettelijke voorzieningen die nodig zijn voor de sturing van die activiteiten zijn dermate verschillend dat integratie van beide wetten niet voor de hand ligt. Voor bijvoorbeeld aspecten als het beslag op ruimte, het beheersen van gevaarlijke processen, en ook voor de financiën van het rijk is het winnen aan de oppervlakte van kalkzandsteen iets geheel anders dan het winnen van aardgas uit een gasveld. Om de werkingssfeer van de Mijnbouwwet af te bakenen is gekozen voor een praktisch criterium: voor delfstoffen is de wet (met uitzondering van artikel 46) slechts van toepassing op delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 meter aanwezig zijn. Moeilijkheden met de afbakening tussen de Mijnbouwwet en de Ontgrondingenwet worden niet verwacht.

## **8. Aardwarmte**

De leden van de fractie van de VVD vroegen welk beleid de regering voorstaat ten aanzien van aardwarmte en wat de verwachting is ten aanzien van de (toekomstige) economische betekenis ervan.

Aardwarmte is in beginsel overal in de bodem aanwezig. De voor aardwarmte belangrijke lagen liggen op relatief grote diepte. Om nuttig gebruik van aardwarmte te kunnen maken is het belangrijk dat de laag watervoerend is. In Nederland is het potentieel voor aardwarmtewinning aanwezig.

Economisch winbare hoeveelheden aardwarmte bevinden zich in Nederland op een diepte vanaf ca 1000 meter. De rentabiliteit van projecten wordt sterk bepaald door investeringen in boringen en een warmwaternet. De levensduur van een locatie zal gemiddeld zo'n 20 jaar bedragen. In 1987 heeft met steun van het Ministerie van Economische Zaken een proefboring voor aardwarmte bij Asten plaats gevonden, die een negatief resultaat had. Een aantal projecten is momenteel in studie, maar concrete projecten die op uitvoering gericht zijn, zijn er (nog) niet. In het buitenland wordt aardwarmte op beperkte schaal gewonnen. De geologische omstandigheden verschillen daar van die in Nederland. In Frankrijk wordt de winning gestimuleerd via een garantiefonds. Om genoemde redenen is de verwachting dat aardwarmtewinning slechts een beperkt aandeel in de totale energievoorziening zal kunnen krijgen. Met steun van het Ministerie van Economische zaken verricht TNO een onderzoek naar de mogelijkheden van aardwarmte in Nederland.

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor het besluit van 4 maart 1999, houdende wijziging van het Mijnreglement continentaal plat (Stb. 116).

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie een samenvatting van het voorgestane wettelijke regime in relatie tot de bepaling van artikel 6, derde lid.

Het verschil in wetgeving ten opzichte van aardwarmte en van delfstoffen is terug te voeren op het feit dat aardwarmte geen «stof» en dus geen delfstof is. Artikel 6, derde lid, houdt dus in dat overal waar in hoofdstuk 2 delfstof of delfstoffen staat ook aardwarmte gelezen moet worden en waar gesproken wordt over een (opsporings- of winnings)vergunning niet alleen een vergunning voor een of meerdere delfstoffen wordt bedoeld, maar ook voor aardwarmte. Als er over een vergunning voor koolwaterstoffen wordt gesproken valt aardwarmte hier vanzelfsprekend niet onder.

Artikel 6, tweede lid, bepaalt dat de mogelijkheid bestaat om bij algemene maatregel van bestuur opsporing en winning van aardwarmte van de vergunningsplicht van artikel 6, eerste lid, uit te sluiten. De leden van de VVD-fractie vroegen welke gevallen van opsporing of winning van aardwarmte zich daarvoor lenen.

Allereerst wordt voor de duidelijkheid opgemerkt dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op aardwarmte op een diepte van 500 meter of meer beneden de oppervlakte van de aardbodem. In het algemeen is dus de kleinschalige aardwarmteonttrekking daarmee van de vergunningplicht (en andere verplichtingen onder de Mijnbouwwet) uitgezonderd. Voor opsporing en winning van aardwarmte met een wetenschappelijk karakter geldt in beginsel wel een vergunningplicht, maar daarop zijn de overige bepalingen van hoofdstuk 2 niet van toepassing. Dit is geregeld in artikel 25. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 6 is aangegeven, wordt bij de mogelijkheid die het tweede lid biedt gedacht aan de mogelijkheid om de winning van kleine hoeveelheden aardwarmte, indien winning op een diepte van 500 meter of meer plaatsvindt, uit te zonderen. Daarbij is gedacht aan bronnenbaden, omdat het primaire doel van bronnenbaden niet de onttrekking van warmte, maar van water is. Het belang van het goed beheer van de ondergrond kan in dit geval ook gediend worden met de regels die krachtens artikel 44 kunnen worden opgesteld.

Tenslotte vroeg de leden van de VVD-fractie of de in hoofdstuk 2 opgenomen regeling zich in alle gevallen leent voor overeenkomstige toepassing. Zoals uit bovenstaande blijkt, is dit het geval.

## **9. Opslag, algemeen**

De leden van de CDA-fractie vroegen welke regelingen er met betrekking tot ondergrondse gasopslag zijn getroffen.

Er bestaan thans drie inrichtingen voor ondergrondse gasopslag, gelegen bij Norg, Grijpskerk en Alkmaar. Op de oprichting en in standhouding van de inrichting Norg waren de Mijnwet 1810, Mijnwet 1903, de Wet geluidhinder, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Woningwet en het Besluit risico zware ongevallen van toepassing. Op grond van deze wetten zijn verleend een hindervergunning (op grond van het Mijnreglement 1964), geluidhindervergunning, een WVO-vergunning en een bouwvergunning. Op grond van het overgangsrecht met betrekking tot de Wet milieubeheer is een rapport inzake de externe veiligheid overgelegd. Voor de gasopslag Alkmaar zijn een milieuvergunning (op grond van de Wet milieubeheer) en een bouwvergunning verleend en voor de gasopslag Grijpskerk geldt hetzelfde. Voor de gasopslag Grijpskerk is verder door de initiatiefnemer een extern veiligheidsrapport opgesteld. Gasopslag geschiedt door de houder van de concessie op grond van de Mijnwet 1810; de Mijnwet 1903 en het daarop gebaseerde Mijnreglement 1964 geven regels omtrent veiligheid en gezondheid.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie bij welke stoffen sprake kan zijn van ondergrondse opslag, welke risico's er zijn en welke stoffen niet in aanmerking komen voor ondergrondse opslag.

Het algemene beleid ten aanzien van opslag van stoffen in de ondergrond is vastgelegd in NMP Actie 62 (brief van 14 mei 1993, kamerstukken II 1992/93, 23 163). Onder de Mijnbouwwet valt het in de ondergrond brengen van iedere stof onder het begrip opslag, mits de diepte van opslag meer dan 100 meter bedraagt. Het systeem van het wetsvoorstel is dat het in de ondergrond brengen van stoffen zonder opslagvergunning verboden is. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën worden omschreven waarvoor het verbod niet geldt. Het zal daarbij, zoals ook in de memorie van toelichting is toegelicht, met name gaan om stoffen die in het kader van de mijnbouw worden gebruikt, zoals mijnbouwhulpstoffen en -reststoffen. In het Mijnbouwbesluit zullen verder nadere regels gesteld worden omtrent het opslaan van stoffen. Deze regels kunnen zowel betrekking hebben op het in de ondergrond brengen van mijnbouwhulpstoffen en -reststoffen als op het in de ondergrond brengen van stoffen waarvoor een opslagvergunning vereist is. Daarnaast zal de (mijnbouw)milieuvergunning voorschriften bevatten; hierbij kunnen concrete afwegingen gemaakt worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder welke compensatiemaatregelen de regering voor ogen heeft. Het is mij niet duidelijk waarop genoemde leden doelen. Het wetsvoorstel kent geen bepalingen over compensatie of compensatiemaatregelen.

Naar aanleiding van de vraag over de samenhang van de regeling in de gasrichtlijn en het wetsvoorstel op het gebied van gasopslag is het antwoord, dat de gasrichtlijn de gasopslag behandelt in het licht van het goed functioneren van het gastransportnet. De Mijnbouwwet behandelt gasopslag als een gebruiksfunctie van de ondergrond, en kijkt daarbij naar een doelmatig en verantwoord gebruik van de ondergrond en de financiële aspecten daarbij. De regelingen in de Gaswet en Mijnbouwwet zijn dus aanvullend ten opzichte van elkaar.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de voorwaarden die aan een opslagvergunning worden verbonden.

De voorschriften en beperkingen betreffen – overeenkomstig de artikelen 29 en 30 – het gebied, het tijdvak, het al dan niet binnen een bepaald tijdvak terughalen van opgeslagen stoffen, het belang van veiligheid, landsverdediging en planmatig beheer van delfstoffen of aardwarmte. Daarnaast zullen – overeenkomstig de artikelen 78 en 79 – in de opslagvergunningen bepalingen over afdrachten en – indien er samenloop is met winning van koolwaterstoffen – staatsdeelneming worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder om een toelichting op de uitgangspunten die bij het vaststellen van het financiële regime zullen worden gehanteerd. Verder vroegen deze leden naar de rol van EBN in projecten van opslag.

De grond voor het heffen van afdrachten bij opslag ligt in het gebruik dat van de diepe ondergrond wordt gemaakt. Het gebruik van de diepe ondergrond wordt daarbij gezien als een gebruikspotentieel dat aan de gemeenschap toebehoort. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 78 is aangegeven, is het op dit moment onmogelijk om concrete regels te formuleren. Voor gevallen van nieuwe gasopslag wordt gewerkt aan het opstellen van voorwaarden. Een andere concrete mogelijkheid van opslag

is opslag van CO<sub>2</sub>. Bij de studies die lopen en die een verkennend karakter hebben zijn de opdrachten nog niet betrokken.

Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) zal uitsluitend een rol spelen bij projecten van gasopslag, waarbij gebruik gemaakt wordt van gasvelden in winningsvergunningen waarin EBN participeert. Voor opslag van gas is een gasveld noodzakelijk en uit het betreffende gasveld wordt veelal nog gas gewonnen, waarbij EBN deelneemt. Winning en opslag zijn nauw verbonden activiteiten en liggen in elkaars verlengde. Opslag beëindigt niet de winning, maar deze zal na kortere of langere termijn weer hervat kunnen worden. Bij opslag wordt bovendien deels gebruik gemaakt van dezelfde installaties als bij winning. Uit hoofde van winning heeft EBN reeds een aandeel in de installaties. Om deze redenen neemt EBN dan deel in de opslag. Uiteraard draagt EBN voor haar deel bij in de kosten, maar deelt zij ook in de opbrengsten.

De leden van de fractie van de SGP vroegen waarom gasopslag in de ontwerp-opslag amvb niet onder de vergunningplicht viel, maar nu onder de vergunningplicht van artikel 26 zal vallen.

Hiervoor is gekozen, omdat het gewenst kan zijn om concrete – projectgebonden – voorschriften op te stellen en omdat het verschil tussen de opslag van gas en die van andere stoffen (anders dan mijnbouw-hulpstoffen en -reststoffen) vanuit het perspectief van de Mijnbouwwet niet zo groot is, dat een aparte behandeling voor de hand ligt.

### **10. Technische commissie bodembeweging**

De leden van de PvdA-fractie stelden een aantal vragen over de Technische commissie bodembeweging. De leden van de fracties van D66 en SGP hebben daarnaast ook vragen over het verhaal van schade, de toegankelijkheid door burgers en de beleidsruimte en de financiering van de commissie.

Ik wil duidelijk stellen dat de commissie zowel een adviestaak jegens de Minister van Economische Zaken als jegens burgers heeft. De adviestaak jegens burgers houdt in dat de commissie advies geeft over het oorzakelijk verband tussen winning of opslag en bodembeweging. Het advies van de commissie is gebaseerd op kennis waarover deze zelf beschikt, dan wel die door de commissie bij andere deskundigen verkregen is. De commissie zal dus voorzien in informatie op een gebied waarover weinig kennis uit openbare bronnen beschikbaar is en waarop een beperkte deskundigheid bestaat. Het werkterrein van de commissie strekt zich uit tot de processen die zich in de ondergrond afspelen als gevolg van het winnen van delfstoffen en aardwarmte of het opslaan van stoffen. De adviezen van de commissie kunnen door burgers gebruikt worden bij de onderbouwing van schadeclaims, maar hebben geen juridische status. De commissie heeft dus niet de opdracht om geschillen te beslechten. De door artikel 137 in het Burgerlijk Wetboek opgenomen regeling omtrent de vergoeding van schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van (het gebruik van) een mijnbouwwerk kent als uitgangspunt dat de mijnbouwonderneming aansprakelijk is (zie hieromtrent uitgebreid punt 27 van deze nota). De burger die schade heeft en van mening is dat deze door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten is ontstaan, zal zijn schadeclaim neerleggen bij de mijnbouwonderneming die naar zijn mening de schade heeft veroorzaakt. In veel gevallen heeft de mijnbouwonderneming een procedure opgesteld die zij hanteert voor de afhandeling van de claim.<sup>1</sup> De burger kan als hij dit wenst van deze procedure gebruik maken. Als hij behoefte heeft om zijn schadeclaim op het aspect van het verband tussen winning en bodem-

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de door de NAM gehanteerde procedure voor aardbevingen in de provincies Groningen en Drenthe. De procedure is beschreven in de brochure Gaswinning en aardbevingen uitgegeven door het Ministerie van Economische Zaken, de provincies Groningen en Drenthe, het KNMI en de NAM van december 1995.

beweging nader te onderbouwen kan hij advies van de Technische commissie bodembeweging vragen. De adviezen van deze commissie zijn gratis.

Gelet op de taakstelling van de commissie heb ik bij de samenstelling van de commissie gelet op de specifieke kennis van de leden en niet op een vertegenwoordiging van bepaalde sectoren, zoals gedupeerden, milieu-organisaties, lagere overheid. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven, worden deskundigen gezocht in de sfeer van geofysica, geologie, bodemkunde, bouwkunde en recht. Zij nemen als persoon deel, zonder last of ruggespraak. Inmiddels heb ik zes personen bereid gevonden om zitting te nemen in de commissie, onder voorzitterschap van dr. Tommel, oud-staatssecretaris van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit zestal zal zich in de komende maanden inwerken in het onderwerp. Aan de hand van hun ervaring zal worden bezien in hoeverre een verdere aanvulling van de commissie gewenst is.

De leden van de PvdA-fractie achtten een jaarlijkse rapportage gewenst. Het wetsvoorstel voorziet hierin (artikel 100 in samenhang met artikel 95). Dit verslag is openbaar en kan eventueel voor de Tweede Kamer reden zijn hierover met de minister in overleg te treden.

De toegang van burgers tot de Technische commissie bodembeweging is vrij; zoals gezegd, zijn er geen kosten aan verbonden. De commissie zal binnen de taakopdracht van artikel 98, tweede lid, onder c, verzoeken om informatie of advies in behandeling nemen. De commissie zal zelf ervaring moeten opdoen en een werkwijze moeten ontwikkelen. De kosten van de commissie worden volledig door het Ministerie van Economische Zaken betaald.

Bij de fracties van PvdA, D66 en SGP bestond aarzeling over de toegankelijkheid van de commissie voor burgers. Zij vreesden dat in de taakomschrijving van de commissie een drempel besloten is, omdat sprake moet zijn van bodembeweging, die redelijkerwijs het gevolg kan zijn van het winnen of het opslaan.

Op zich zelf is het juist dat de formulering een drempel bevat, maar de formulering is in zijn soort «laag-drempelig». Het is met name de bedoeling om verzoeken die gebaseerd zijn op een vaag vermoeden te kunnen weren. Zoals hierboven al aangegeven is, zal de commissie haar eigen praktijk moeten ontwikkelen, hetgeen ertoe kan leiden dat de commissie zelf nadere criteria opstelt.

## **11. Mijnraad**

De leden van de PvdA-fractie zetten vraagtekens bij de samenstelling van de Mijnraad en suggereerden in de wet criteria voor benoeming uit belangengroepen op te nemen.

De regeling omtrent de Mijnraad die in het wetsvoorstel is opgenomen, is in grote lijnen ontleend aan de huidige Wet op de Mijnraad. In deze wet zijn geen criteria opgenomen voor het lidmaatschap van de Mijnraad. In de praktijk wordt gekeken naar deskundigheid en ervaring op gebieden die met de mijnbouw in aanraking komen. De Mijnraad is een adviescollege voor de Minister van Economische Zaken; het is geen college waar beslissingen worden genomen of geschillen worden beslecht. Een vertegenwoordiging van personen uit de diverse belangengroeperingen is daarom minder voor de hand liggend. Wel wordt bij de samenstelling van de Mijnraad gelet op de diversiteit van belangen die bij de mijnbouw aan de orde zijn.

Verder vroegen genoemde leden hoe de onafhankelijkheid van de leden van de Mijraad is gewaarborgd. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen nadere toelichting omtrent de onafhankelijkheid van de Mijraad.

Het wetsvoorstel bepaalt (artikel 93) dat leden van de Mijraad zich van stemming moeten onthouden als zij persoonlijk belang hebben bij de zaak waarover gestemd wordt. Verder wordt er bij de benoeming van leden van de Mijraad op gelet of personen mogelijk directe belangen hebben. Mochten er directe belangen zijn, dan ligt het niet voor de hand de beoogde persoon voor het lidmaatschap te vragen.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie hoe de regeling van de Mijraad zich verhoudt tot de Kaderwet adviescolleges. Tenslotte meenden dezelfde leden dat de Tweede Kamer adviezen moet kunnen vragen aan de Mijraad en pleitten zij voor zoveel mogelijk transparantie bij de beraadslaging van de Mijraad. Ook de leden van de CDA-fractie meenden dat het wenselijk was dat de Tweede Kamer de Mijraad advies kan vragen.

In het kader van de herziening van het adviesstelsel is er voor gekozen de Mijraad niet aan te merken als adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. In de Aanpassingswet herziening adviesstelsel is de Mijraad van zijn beleidsadviestaak ontheven. De adviestaak van de Mijraad behelst advisering over beschikkingen en andere concrete uitvoeringsaspecten. In dit kader ligt het voor de hand dat de Mijraad een adviescollege is van de Minister van Economische Zaken. Wat betreft de transparantie bij de beraadslaging van de Mijraad stelt het wetsvoorstel geen eisen. Wel zal de Mijraad op grond van artikel 94 zelf een bestuursreglement moeten vaststellen en aan de minister ter goedkeuring moeten voorleggen. Het lijkt mij niet voor de hand te liggen om bij voorbaat al eisen aan de mate van openbaarheid van zijn werkwijze te stellen.

De leden van de VVD-fractie pleitten voor versterking van de functie van de Mijraad. Wat betreft concrete onderwerpen noemden zij bodembeweging, nazorg, opslag en aardwarmte.

Opgemerkt kan worden dat de adviestaak van de Mijraad, zoals in het wetsvoorstel geformuleerd, een breed terrein beslaat; opslag en aardwarmte zijn reeds concreet genoemd bij de taakstelling in artikel 90, tweede lid. Bodembeweging is een onderwerp dat specifiek behandeld wordt in de Technische commissie bodembeweging, maar bodemdaling kan in de Mijraad aan de orde komen, bijvoorbeeld in het kader van de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens. In het kader van nazorg zou de Mijraad advies gevraagd kunnen worden over het vragen van zekerheid voor opruiming (artikel 42 en 43) of goedkeuring van verwijderingsplannen voor de opruiming van mijnbouwinstallaties. Een nog verdergaande uitbreiding van de adviesbevoegdheid van de Mijraad is derhalve niet nodig.

Genoemde leden achtten het wenselijk dat de Kaderwet adviescolleges onverkort op de Mijraad van toepassing zal zijn. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de kaderwet niet van toepassing verklaard is op de Mijraad.

Ik meen dat er onvoldoende redenen zijn om nu af te wijken van het adviesstelsel, zoals dat in het parlement is besproken en zijn beslag heeft gekregen met de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges en de Aanpassingswet herziening adviesstelsel. In dat verband is immers

besloten dat de Mijnraad juist géén adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges zou moeten zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen in welk opzicht de Mijnraad een waarborg voor vergunninghouders vormt, zoals in de memorie van toelichting is gesteld.

Deze waarborg komt vooral tot uiting bij de vergunningverlening, die vanwege de veelheid van vertrouwelijke gegevens bij de aanvraag een beperkte openbaarheid kent. Vooral voor maatschappijen is de betrokkenheid van de Mijnraad een garantie dat de verlening van vergunningen objectief verloopt.

Tenslotte wilden de leden van de fractie van het CDA dat de Tweede Kamer betrokken zou zijn bij de benoeming van de leden van de Mijnraad. Ik meen dat er voor een dergelijke betrokkenheid geen reden is, nu de Mijnraad in het kader van het nieuwe adviesstelsel uitdrukkelijk adviesorgaan van de Minister van Economische Zaken is.

## **12. Eigendom van delfstoffen**

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nader inzicht in de relatie tussen de bovengrondeigenaar en de eigendom van de delfstoffen in de ondergrond en hoe de verhouding is met artikel 14 van de Grondwet betreffende onteigening.

In reactie hierop wil ik het volgende naar voren brengen. In de loop van de geschiedenis hebben zeer verschillende opvattingen gegolden inzake de eigendom van delfstoffen, uiteenlopend van die (in zeer vroege tijden) dat de eigenaar van de grond zowel het eigendoms- als het winningsrecht heeft over alle zich daarin bevindende delfstoffen (accessiestelsel) tot het stelsel, waarbij de vorst (= de staat) over de eigendom van de delfstoffen beschikt (domanialiteitsbeginsel). Weer een ander stelsel gaat uit van de gedachte dat de staat noch de grondeigenaar eigendomsrechten ten aanzien van delfstoffen heeft (res-nulliusstelsel); daarin moet een ieder, dus ook de staat, het recht om delfstoffen te winnen verwerven volgens wettelijke regels. In de meer recente geschiedenis heeft de opvatting dat de staat de volledige zeggenschap (eigendom) toekomt over de belangrijke natuurlijke rijkdommen zoals delfstoffen, opdat die optimaal ten goede komen aan het algemeen belang, aan kracht gewonnen. De bestaande mijnwetgeving geeft – vóór concessieverlening – het feitelijke beschikkingsrecht op in de ondergrond aanwezige delfstoffen (zonder daarbij het eigendomsrecht te noemen) aan de staat. Het is immers de staat die door het verlenen van een concessie de eigendom van de delfstoffen in de handen van de concessionaris kan leggen. De toenmalige wetgever heeft dit niet gezien als een vorm van onteigening jegens de eigenaren van de bovengrond.

Voor een beoordeling van de eigendomsvraag in het licht van het huidige Nederlandse recht is artikel 5:20 BW van belang. Dat zegt dat de eigendom van de grond de zich daaronder bevindende aardlagen omvat, voorzover de wet niet anders bepaalt. Met deze formulering is buiten twijfel gesteld, dat de wetgever een verticale begrenzing kan stellen aan de eigendom. Over de vraag hoe de eigendomsverhoudingen ten aanzien van delfstoffen liggen onder de Mijnwet 1810 lopen de meningen in de juridische literatuur uiteen. Duidelijk is dat ná de concessieverlening de eigendom van de delfstoffen berust bij de concessiehouder. In de aan de concessieverlening voorafgaande fase is de rechtstoestand minder duidelijk. Sommigen menen dat de wet het domanialiteitsbeginsel bevestigt, wat betekent dat de staat vóór de concessieverlening als eigenaar van de onontgonnen delfstoffen moet worden beschouwd.

Anderen zien de delfstoffen vóór de concessieverlening als res nullius. Weer anderen menen dat zowel vóór als na de concessieverlening de grondeigenaar tevens eigenaar van de ondergrond is en dat de concessionaris slechts een beperkt zakelijk recht daarop verkrijgt.<sup>1</sup> Gezien de bewoording van artikel 5:20, onderdeel b, van het BW is de meest voor de hand liggende uitleg dat delfstoffen als steenkool en steenzout (vóór concessieverlening) eigendom zijn van de grondeigenaar. Zij vallen onder de terminologie «aardlagen». Wat betreft delfstoffen als aardolie en aardgas is de situatie in wezen zo dat zij op zichzelf niet een aardlaag vormen, maar zich in een aardlaag bevinden (in poreus gesteente). Daaruit zou men de conclusie kunnen trekken dat laatstbedoelde delfstoffen niet in eigendom toebehoren aan de grondeigenaar (vergelijk ook de juridische positie van grondwater in artikel 5:20, onder c, van het BW). Absolute zekerheid bestaat in deze kwestie niet.

Als men er evenwel van uitgaat dat (nog niet in concessie gegeven) delfstoffen volgens de huidige wetgeving eigendom zijn van de eigenaar van de bovengrond, betekent artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel dat zich een vorm van onteigening voordoet. Ingevolge artikel 14 van de Grondwet moet daarbij voldaan worden aan twee vereisten, namelijk dat de onteigening moet geschieden:

- in het algemeen belang, en
- tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat naar thans algemeen heersende opvatting de in de loop van de geologische geschiedenis gevormde in de bodem aanwezige natuurlijke rijkdommen toekomen aan de gemeenschap, niet aan de toevallige eigenaar van de bovengrond. Dit beginsel is een vertolking van het begrip algemeen belang, die introductie van artikel 3, eerste lid, in het licht van artikel 14 Grondwet rechtvaardigt. Wat betreft het aspect van de vooraf verzekerde schadeloosstelling merk ik het volgende op. Voorzover door artikel 3, eerste lid, het eigendomsrecht op delfstoffen aan de grondeigenaar wordt ontnomen, betekent dit niet dat hem een recht met reële economische waarde wordt ontnomen. Ingevolge de geldende wetgeving heeft hij geen beschikkingsrecht over de delfstoffen; dit recht komt toe aan de concessiehouder. Artikel 40b van de Onteigeningswet bepaalt dat bij onteigening de werkelijke waarde van de zaak wordt vergoed; bij het bepalen van de werkelijke waarde moet worden uitgegaan van de prijs bij verkoop in het vrije commerciële verkeer. Het zal duidelijk zijn dat voor de eigenaar van de bovengrond de verkoopprijs van in de diepe ondergrond aanwezige delfstoffen, waarover hij geen enkele zeggenschap heeft, in het commerciële verkeer nihil is. Voor het voorzien in een schadeloosstelling bestaat derhalve geen grond, zodat ook aan het tweede vereiste van artikel 14 Grondwet is voldaan.

In dit verband verdient ook het huidige artikel 6 van de Mijnwet 1810 aandacht, dat bepaalt dat de akte van concessie de rechten regelt van de bodemeigenaren op de opbrengst van de in concessie gegeven mijnen. Aan dit wetsartikel is tot nu toe uitvoering gegeven door – min of meer standaard – in de concessies te bepalen dat de eigenaren van binnen het concessiegebied gelegen grond recht hebben op een jaarlijkse uitkering van f 0,50 per hectare of een uitkering ineens van f 12,50 per hectare, naar verkiezing van de concessionaris. Om begrijpelijke redenen is in de praktijk steeds de uitkering ineens toegepast, waarmee deze bepalingen in bestaande concessies zijn uitgewerkt. Met de Mijnbouwwet wordt de Mijnwet 1810 ingetrokken, waarmee voor toekomstige vergunningen ook deze uitkering vervalst. De achtergrond van dit oude artikel 6 is uit de wetshistorie van de Mijnwet 1810 niet goed te achterhalen. Duidelijk is wel dat de daarin geregelde uitkering niet een vergoeding is voor ontnomen eigendom van delfstof. Zij is namelijk niet gerelateerd aan de eigendom van delfstof, maar wordt betaald aan alle grondeigenaren in het

---

<sup>1</sup> Asser-Mijnssen-Davids-Van Velten, Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, 3, II (1996), p. 96.



concessiegebied, ook aan eigenaren van grond waarin zich in het geheel geen delfstoffen bevinden. De uitkering op grond van artikel 6 komt niet terug in het wetsvoorstel. Bij het uitgeven van een winningsvergunning onder de Mijnbouwwet zal deze symbolische betaling niet meer plaatsvinden. Juist omdat de uitkering geen schadeloosstelling voor ontnomen eigendom is, verdraagt het afschaffen van de uitkering zich eveneens met artikel 14 van de Grondwet.

Wellicht ten overvloede breng ik nog onder de aandacht dat artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel geen eigendomsrechten ontnemt aan bestaande concessiehouders. Zij blijven ingevolge artikel 111, vierde lid, eigenaar van hun mijn, althans voor zolang de vergunning die in de plaats van de concessie komt, haar gelding behoudt (zie ook punten 22 en 63 hieronder).

Wat betreft de positie van de grondeigenaar ingeval van bodemdaling, een punt dat deze leden vervolgens ter sprake brachten, merk ik op dat diens positie niet beïnvloed wordt door de hiervoor ter sprake gekomen eigendomsverhoudingen. De aansprakelijkheid voor beweging van de bodem als gevolg van mijnbouwactiviteiten («de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk») ligt ingevolge het nieuwe artikel 6:177 BW in alle gevallen bij de exploitant van het mijnbouwwerk (zie artikel 137, onderdeel B, van het wetsvoorstel).

Ook de leden van de fractie van de VVD stelden vragen over het onteigeningsaspect. Zij zeiden niet in te zien welke noodzaak er bestaat om tot onteigening van delfstoffen over te gaan.

In mijn hierboven gegeven antwoorden aan de leden van de PvdA-fractie heb ik uiteengezet dat, ook als men ervan uitgaat dat er sprake is van onteigening, deze geen economische implicaties heeft. Ik zie daarom geen reële bezwaren tegen het voorgestelde artikel 3, eerste lid. In die antwoorden is ook het aspect van het algemeen belang aan de orde gekomen. In aansluiting daarop breng ik nog onder de aandacht dat artikel 14 van de Grondwet spreekt van «in het algemeen belang»; de woorden «klemmende redenen» komen in dat grondwetsartikel niet voor.

Op de vraag van deze leden naar de noodzaak van artikel 3, eerste lid, antwoord ik dat hiervoor geen absolute noodzaak bestaat. Ook binnen het bestaande wettelijke kader had de praktijk zich kunnen redden. Ik vind dat echter niet het geëigende uitgangspunt bij het tot stand brengen van een nieuwe, evenwichtige wetgeving. Het vasthouden aan het oude kader omdat dat niet geheel onbruikbaar is, strookt daar niet mee. Het aspect van de schadeloosstelling is hiervoor behandeld.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van PvdA en VVD.

## **VERGUNNINGENSTELSEL**

### **13. Milieu als weigerings- en intrekingsgrond**

De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, RPF, GPV en SGP constateerden dat het milieubelang geen reden is om een opsporings- of winningsvergunning te weigeren of een dergelijke vergunning in te trekken. Deze leden vroegen of het milieubelang bij de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten wel voldoende en tijdig wordt gewaarborgd.

In punt 7 van deze nota is een tweetal uitgangspunten geschetst die bij het wetsvoorstel zijn gehanteerd. In de eerste plaats is uiteengezet dat voorzover het aspecten betreft die ook op andere takken van industrie van toepassing zijn, de mijnbouwwetgeving een aanvullende rol heeft. Daar waar de algemene wetgeving toereikend is, treedt de mijnbouwwetgeving terug. Als uitgangspunt is ook genoemd: het vermijden van herhaling van besluitvorming. In punt 7 zijn deze uitgangspunten in meer algemene zin besproken. Hier worden deze uitgangspunten toegepast ten aanzien van de bescherming van milieubelangen bij de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten.

De voor de bescherming van het milieu bij mijnbouwactiviteiten relevante regelgeving kan ingedeeld worden in:

- regelgeving gericht op de bescherming van het milieu in *bijzondere gebieden*;
- regelgeving gericht op de bescherming van het milieu bij het oprichten en in stand houden van *mijnbouwwerken*;
- regelgeving omtrent de *milieu-effectbeoordeling*.

Beleidsmatige uitgangspunten ten aanzien van de bescherming van het milieu in *bijzondere gebieden* zijn vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee.

Wat betreft de regelgeving ten behoeve van de bijzondere gebieden moet gewezen worden op de in dit verband ook door de leden van de fractie van D66 aangehaalde Habitatrichtlijn<sup>1</sup> en op de Vogelrichtlijn<sup>2</sup>. Deze richtlijnen schrijven voor dat de lidstaten speciale beschermingszones moeten aanwijzen. Voor die speciale beschermingszones dienen de EU-lidstaten een regime tot stand te brengen waarbij – kort gezegd – activiteiten of projecten slechts plaats mogen vinden, als er zekerheid is dat zij de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantasten, of als om dwingende redenen van openbaar belang (waaronder redenen van sociale of economische aard) de activiteit toch moet worden gerealiseerd.<sup>3</sup>

Implementatie kan plaatsvinden door een gebied als beschermd natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998 aan te wijzen. Zo zal bijvoorbeeld het gebied van de Waddenzee een beschermd natuurmonument zijn op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.<sup>4</sup> Activiteiten met betrekking tot een beschermd natuurmonument zijn aan een vergunning gekoppeld. Deze vergunning wordt in het geval dat ook een (mijnbouw)milieuvergunning vereist is – en dat is vrijwel altijd het geval – in die vergunning geïncorporeerd. Artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 regelt de criteria waaronder activiteiten plaats kunnen vinden overeenkomstig het hiervoor geschetste regime. Implementatie van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn kan ook plaatsvinden in een ruimtelijk plan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals een bestemmingsplan.

Naast uitvoering op grond van internationale verplichtingen kunnen de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet op de Ruimtelijke Ordening ook ingezet worden voor gebiedsgerichte bescherming op grond van nationaal beleid. Daarbij kan – onder meer – van het regime van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet gebruik gemaakt worden.

Uit het voorgaande blijkt dat de ter beschikking staande algemene wetgeving toereikend is wat betreft de bescherming van bijzondere gebieden. Een aanvullende rol voor de Mijnbouwwet is uit oogpunt van milieubescherming niet noodzakelijk. Dat neemt niet weg dat het huidige wetsvoorstel nog wel voorziet in een aanvullende maatregel: het sluiten van gebieden op grond van artikel 7 van het voorstel. Op de achtergrond

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

<sup>3</sup> Zie met name artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

<sup>4</sup> De Waddenzee is reeds als staatsnatuurmonument aangewezen op grond van de huidige Natuurbeschermingswet. Op grond van het overgangsrecht van de Natuurbeschermingswet 1998 zullen staatsnatuurmonumenten op grond van de huidige Natuurbeschermingswet gaan gelden als beschermde natuurmonumenten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Bij de beschouwingen in deze nota wordt uitgegaan van de situatie dat de Natuurbeschermingswet 1998 in werking zal zijn als de Mijnbouwwet in werking treedt. Overigens is strikt genomen niet het hele gebied van de PKB Waddenzee als staatsnatuurmonument aangewezen. Enkele (vaar)geulen zijn buiten de aanwijzing gehouden.

van deze aanvullende voorziening en het voorstel van de regering om deze voorziening te schrappen, wordt ingegaan in punt 29 van deze nota.

Het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte dan wel het opslaan van stoffen geschiedt met behulp van een *mijnbouwwerk*. Het oprichten en het in stand houden van een mijnbouwwerk is gebonden aan algemene wetgeving zoals onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening (in verband met alle aspecten van de ruimtelijke inpassing) en de Wet milieubeheer (specifiek ter bescherming van het milieu).

Voor het oprichten van een mijnbouwwerk dat onder de werking van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer valt is een milieuvergunning nodig. Deze vergunning kan zo nodig in het belang van het milieu worden geweigerd. Als er geen aanleiding is om de vergunning te weigeren wordt de vergunning onder de nodige voorschriften afgegeven. Als de handelingen die met het mijnbouwwerk worden verricht ook vallen onder artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998, wordt de milieuvergunning slechts afgegeven als het krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegde gezag heeft verklaard geen bedenkingen te hebben tegen de milieuvergunning (zie ook punt 7 van deze nota). Naast de aan deze vergunning verbonden milieuvoorschriften, zal ook het Mijnbouwbesluit regels stellen ter bescherming van het milieu.

Er is in dit geval wel aanleiding voor een aanvullende rol van de Mijnbouwwet. Het is immers niet zo dat alle mijnbouwwerken onder de werking van de Wet milieubeheer vallen.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel bevat die aanvullende rol op een wijze die het meest aansluit bij de algemene wetgeving, in de vorm van een mijnbouwmilieuvergunning (artikel 35). Het incorporeren van de vergunning op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 in de milieuvergunning is van overeenkomstige toepassing verklaard op de mijnbouwmilieuvergunning, door middel van een wijziging van artikel 35 (zie onderdeel G van de nota van wijziging).

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uiteen is gezet, was tot voor kort het opstellen van een mer voor de winning van aardgas of aardolie op het continentaal plat niet verplicht.<sup>2</sup> Voor de winning binnen het territoire gold de mer-plicht alleen binnen gevoelige gebieden, zoals deze in het Besluit mer 1994 zijn aangeduid. Op grond van de laatste wijziging van de EG-richtlijn betreffende de *milieubeoordeling* van bepaalde openbare en particuliere projecten is voor nagenoeg alle winninginstallaties van aardgas of aardolie een mer-plicht gaan gelden.<sup>3</sup> In de toelichting bij artikel 35 is schematisch aangegeven hoe onder de nieuwe wet de mer-plicht zal gaan gelden. De mer-plicht zal worden geregeld in het (te wijzigen) Besluit mer 1994.

Ten aanzien van de mer-plicht is de algemene wetgeving toereikend. Een aanvullende rol voor de Mijnbouwwet is niet nodig.

De bovenstaande overwegingen hebben geleid tot de conclusie dat de algemene wetgeving (de wetgeving die in beginsel voor alle takken van industrie geldt) veelal toereikend is om de bescherming van het milieubelang voldoende te waarborgen. Daar waar dat nodig is geeft de Mijnbouwwet aanvullende voorzieningen. Anders dan onder het huidige regime is het niet mogelijk om het milieubelang te hanteren als grond voor het weigeren of het intrekken van een opsporings- of winningsvergunning. Het voorgestelde systeem kent goede mogelijkheden om mijnbouwactiviteiten te begrenzen als dit in het belang van de bescherming van het milieu gewenst is. De mogelijkheid om herhaald, bij verschillende besluiten, op een overeenkomstige wijze de milieuaspecten in de besluitvorming (en de daarbij behorende beroepsprocedures) te betrekken is in het wetsvoorstel beperkt. De besluitvorming kan daarmee aan doelmatigheid winnen.

<sup>1</sup> Zie hieromtrent meer uitgebreid paragraaf 6.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel 35.

<sup>2</sup> Zie paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

<sup>3</sup> Richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 (PbEG L 73) tot wijziging van richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De implementatiedatum van deze richtlijn is 14 maart 1999. Voor de periode vanaf de implementatiedatum tot de inwerkingtreding van de nieuwe Mijnbouwwet is een voorziening getroffen met behulp van het Mijnreglement continentaal plat en het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Zie hiervoor het Besluit van 4 maart 1999, houdende wijziging van het Mijnreglement continentaal plat (Stb. 116).

Naast de hiervoor behandelde algemene vraag, stelden de leden van de fracties van PvdA, RPF, GPV en SGP ook een meer specifieke vraag omtrent het opnemen van het milieu als weigerings- of intrekingsgrond voor opsporings- en winningsvergunningen. Zij vroegen of er geen probleem ontstaat als een opsporings- of winningsvergunning is verleend, gebruikmaking van de vergunning verplicht is op grond van de artikelen 13 en 18, derde lid, en vervolgens blijkt dat de desbetreffende activiteiten niet mogen worden uitgevoerd, omdat de (mijnbouw)milieuvergunning moet worden geweigerd.

In punt 7 van deze nota is beschreven dat bij een mijnbouwproject meerdere beschikkingen of plannen vereist kunnen zijn, die ook in de tijd een verschillend aangrijpingspunt kunnen hebben. Het project kan slechts doorgang vinden als «alle lichten op groen staan». Een bijzonder geval waarbij de afstemming tussen verschillende besluiten de nodige aandacht verdient doet zich voor bij het bepalen van de tijdvakken op grond van artikel 12, tweede lid, en artikel 13. Bij het bepalen van die tijdvakken dient rekening gehouden te worden met de omstandigheid dat ook andere vergunningen, zoals de (mijnbouw)milieuvergunning, verleend moeten worden. Als blijkt dat hiermee onvoldoende rekening is gehouden, kunnen de tijdvakken op aanvraag van de vergunninghouder worden verlengd (zie artikel 18). Het is denkbaar dat bij een mijnbouwproject niet alle lichten op groen staan noch op enig moment op groen zullen komen te staan. De betekenis van de in de artikelen 12 en 13 genoemde termijnen gaat dan verloren. Het ligt in de rede dat in zo'n geval de vergunning wordt ingetrokken op verzoek van de houder (artikel 22, derde lid), dat afstand van de vergunning wordt gedaan (artikel 22, vierde lid), of dat de vergunning ambtshalve wordt ingetrokken (artikel 22, eerste lid, onderdeel b).

#### **14. Natuur- en milieuvoorschriften in opsporings- en winningsvergunningen**

De leden van de fractie van de PvdA bepleitten opname van natuur- en milieuvoorwaarden in het vergunningenbeleid zelf en vroegen een reactie van de regering hierop.

Het antwoord op deze vraag is in hoofdzaak het antwoord, zoals dat in punt 13 van deze nota is gegeven. Natuur- en milieuaspecten worden niet bij opsporings- en winningsvergunningen meegenomen omdat de algemene wetgeving veelal toereikend is om de bescherming van het milieubelang voldoende te waarborgen. Daar waar dat nodig is geeft de Mijnbouwwet aanvullende voorzieningen die aansluiten bij de algemene wetgeving. De mogelijkheid om herhaald, bij verschillende besluiten, op een overeenkomstige wijze de natuur- en milieuaspecten in de besluitvorming te betrekken is ongewenst en daarom in het wetsvoorstel beperkt.

Voorzover het nodig is om in vergunningen natuur- en milieuvoorschriften op te nemen, bieden de (mijnbouw)milieuvergunning en de eventueel daar in op te nemen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voldoende mogelijkheden. Het is niet doelmatig om daarnaast ook natuur- en milieuvoorschriften op te nemen in een opsporings- of winningsvergunning. Het alternatief, om natuur- en milieuvoorschriften op te nemen in opsporings- en winningsvergunningen, en de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer voor de mijnbouw buiten toepassing te zetten is eveneens onwenselijk. Dit laatste wordt in punt 7 van deze nota uiteengezet.

## 15. Inspraak en advies bij vergunningen

De leden van de fractie van de PvdA pleitten voor meer inspraak- en adviesmogelijkheden voor provincies, gemeentes en betrokken burgers bij het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen. De leden van de CDA-fractie achtten het wenselijk een wettelijke adviesplicht voor gedeputeerde staten op te nemen bij de vergunningverlening.

Voor een goede besluitvorming dienen de mogelijkheden van advies en inspraak te zijn afgestemd op de aard van het te nemen besluit en de belangen die bij het nemen van een besluit zijn betrokken. De nadruk bij het verlenen van een opsporings- of een winningsvergunning ligt op de mogelijkheden en voornemens van de aanvrager van een vergunning op (mijnbouw)technisch en financieel gebied. Bij de besluitvorming is behoefte aan deskundig advies over de technische en financiële capaciteiten die een (potentiële) vergunninghouder heeft en de technische en financiële capaciteiten die in het desbetreffende geval van hem gevraagd moeten worden. Daarom schrijft het wetsvoorstel voor dat bij de besluitvorming omtrent een opsporingsvergunning, een winningsvergunning of een opslagvergunning een deskundigenadvies van de Mijnraad wordt gevraagd.

Dit ligt anders bij andere besluiten die op mijnbouwactiviteiten betrekking hebben, zoals bijvoorbeeld bij een vergunning op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998, bij een (mijnbouw)milieuvergunning of bij een bestemmingsplan. Bij de besluitvorming in deze laatste gevallen zijn de belangen van een onbepaalde groep burgers aan de orde. Bij deze belangen ter zake van natuur, milieu en ruimtelijke ordening zijn ook de medeoverheden betrokken.

Wat betreft de besluitvorming ten aanzien van een milieuvergunning kent de Wet milieubeheer een eigen regime van inspraak en advies. Daarbij is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (artikel 8.6 Wet milieubeheer) en is in de betrokkenheid van provincie en gemeente voorzien (artikel 8.7 Wet milieubeheer in samenhang met artikel 7.3 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). Is een milieueffectrapportage vereist, dan voorziet bovendien hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer in inspraak en advies door deskundigen en medeoverheden. Een vergelijkbaar regime geldt bij een mijnbouwmilieuvergunning, zij het dat er voor mijnbouwwerken op het continentaal plat geen betrokkenheid zal zijn voor provincies en gemeenten.

Omtrent inspraak en advies bij de besluitvorming ten aanzien van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn in de artikelen 42, 44 en 45 van die wet bepalingen opgenomen. In vrijwel alle gevallen zal overigens deze vergunning worden geïncorporeerd in de (mijnbouw)milieuvergunning. In die gevallen is de geschetste regeling van de Wet milieubeheer van (overeenkomstige) toepassing.

Ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening kent een eigen regime van inspraak en advies bij het vaststellen en wijzigen van een bestemmingsplan; zie met name hoofdstuk IV, afdelingen 1 en 3, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat in ruime mate is voorzien in mogelijkheden van inspraak en advies van burgers, deskundigen en medeoverheden, en dat die mogelijkheden zijn afgestemd op de aard van de besluiten en de bij die besluiten betrokken belangen.

## **16. Veilen van vergunningen**

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering alvast enige uitgangspunten te formuleren voor de ontwikkeling van een veiling-systeem bij afgifte van opsporings- en winningsvergunningen.

Het aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel bevat geen bepalingen omtrent het veilen van vergunningen. Het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad van State is aangeboden, kende wel een dergelijke bepaling (artikel 2.21). Gelet op het advies van de Raad van State is deze bepaling geschrapt. Daarbij is in het kort geschetst het volgende overwogen:

- op dit moment is er geen behoefte aan een systeem van veilen van vergunningen, met name gelet op het relatief beperkt aantal gebieden waar naar de huidige inzichten nog afgifte van winningsvergunningen te verwachten is;
- introductie van een systeem van veilen zou in de rede kunnen liggen als er op enig moment na de invoering van de Mijnbouwwet door nu niet te voorspellen ontwikkelingen een verhoogde belangstelling voor opsporings- of winningsvergunningen zou ontstaan;
- de introductie zou aanzienlijke aanpassingen van het huidige systeem vergen, afgestemd op de genoemde ontwikkelingen, een wijziging van de Mijnbouwwet zou dan noodzakelijk zijn;
- de introductie zou dus bij wet moeten geschieden, daarvoor is op dit moment geen bepaling in de Mijnbouwwet nodig;
- de betekenis van artikel 2.21 (oud) lag met name in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat de beslissing op vergunningsaanvragen wordt aangehouden; op die aanvragen zou dan beslist kunnen worden op basis van de door de wetgever vastgestelde nieuwe regels, waarin het veilingssysteem is opgenomen;
- bij nadere overweging is niet vast komen te staan dat de meergenoemde ontwikkelingen zo snel op zullen komen dat het nodig is om hiervoor een regeling te treffen omtrent het aanhouden van beslissingen;
- het artikel is daarom niet noodzakelijk en wordt gelet op het advies geschrapt.

Deze gedachtegang is meer uitgebreid neergelegd in de memorie van toelichting, zoals die aan de Raad van State is toegezonden (paragraaf 4.3) en in het nader rapport (nr. 7).

## **17. Onrendabele winning, ontginningsplicht**

De leden van de fracties van PvdA en VVD stelden de vraag of de bepaling van artikel 22, derde lid, tot een verplichting tot onrendabele ontginning zou kunnen leiden.

Artikel 22, derde lid, bepaalt dat de vergunninghouder de minister kan verzoeken een winningsvergunning in te trekken en dat de minister het verzoek slechts kan weigeren indien het voor een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen noodzakelijk is dat de houder een aan een vergunning verbonden voorschrift of een door hem als zodanig geldende regel naleeft. Houders van winningsvergunningen voor koolwaterstoffen zullen, zoals in de memorie van toelichting (paragraaf 4.1) is vermeld, voorafgaande aan de winning in een voorkomen een winningsplan moeten indienen. De minister moet met dit plan instemmen. Een van de oogmerken van het winningsplan is om te waarborgen dat delfstoffen optimaal worden ontgonnen. Om zekerheid te hebben dat het winningsplan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is geregeld dat de houder zijn winningsvergunning niet voortijdig kan teruggeven.

Mochten zich tijdens de periode van winning omstandigheden voordoen waardoor uitvoering van het winningsplan moeilijk wordt, dan zal de procedure zijn dat de houder bij de minister een verzoek tot wijziging van het winningsplan indient. De procedure hiervan en de criteria voor instemming met het winningsplan en de eventuele wijziging ervan zullen in het Mijnbouwbesluit worden vastgelegd. Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, zal de vergunninghouder niet gehouden zijn tot het (economisch) onmogelijke. Wezenlijk tegengestelde belangen zullen er tussen de staat en vergunninghouder niet zijn, omdat bijvoorbeeld verliesgevende winning ook voor de staat veelal tot negatieve afdrachten in de vorm van compensabele verliezen zal leiden. Ik wil echter niet zo ver gaan als de leden van de VVD-fractie die stelden dat de vergunninghouder nimmer tot onrendabele winning gedwongen kan worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de ontginningsplicht zich verhoudt tot het «recht» op een redelijke beloning voor de vergunninghouder als belichaamd in het thans bestaande artikel 18 van de Mijnwet continentaal plat.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer waarnaar genoemde leden verwezen, hebben de leden van de fracties van VVD, PvdA en CDA gesteld dat de staat recht heeft op een optimale afdracht minus een redelijke beloning van de onderneming. Dit is iets geheel anders dan dat de vergunninghouder recht heeft op een redelijke beloning. Het initiatief om tot winning over te gaan ligt bij de vergunninghouder. Pas als hij een winningsplan heeft ingediend en dit de instemming heeft gekregen van de minister is hij gehouden om het plan uit te voeren. Bij het indienen van het winningsplan heeft de vergunninghouder dus alle gelegenheid om de commerciële risico's af te wegen.

De leden van de VVD-fractie vroegen aan de hand van het voorbeeld dat in een vergunninggebied twee onrendabele gasvelden en een rendabel gasvoorkomen zijn gelegen, of het criterium onrendabele winning op het gehele vergunninggebied wordt toegepast.

Dit is niet het geval. Dit betekent in het genoemde voorbeeld, dat de aanvraag van de winningsvergunning op grond van het rendabele voorkomen moet gebeuren. (Overigens spreekt het wetsvoorstel nergens over onrendabele voorkomens. Artikel 9 stelt het criterium van economische winbaarheid, artikel 22 spreekt over geen van beide begrippen). Als de winningsvergunning is verleend zal de houder voor ieder voorkomen een winningsplan moeten indienen alvorens tot winning te kunnen overgaan. De houder is niet verplicht om voor de «onrendabele» velden een winningsplan in te dienen. Er is dus geen sprake van ontginningsplicht, zolang er geen plan is ingediend waarmee door de minister is ingestemd.

### **18. Winning van olie in Schoonebeek**

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de stand van zaken van het onderzoek naar de toepassing van nieuwe technieken om de verdere winning van aardolie uit het Schoonebeek-olieveld mogelijk te maken.

Gedurende 1997/1998 is door experts van NAM en Shell Research onderzoek gedaan naar winningstechnieken voor het Schoonebeek olieveld. Met geavanceerde middelen is de technische en economische haalbaarheid van verschillende methodes geëvalueerd. Deze methodes betreffen technieken bedoeld om de viscositeit van de olie te verlagen.

Bij het huidige niveau van de verwachte olieprijs valt er niet te denken aan een economisch verantwoorde ontwikkeling. Eind 1998 is daarom

besloten de onderzoeksresultaten goed te documenteren en verder onderzoek naar deze methodes pas weer te starten als de verwachte olieprijs op een aanmerkelijk hoger niveau dan het huidige komt te liggen.

Tevens is in 1998 met de Technische Universiteit Delft een contract afgesloten voor een gefaseerd onderzoek naar nieuwe winningstechnieken voor het Schoonebeek olieveld. Waar het werk van Shell Research zich vooral richtte op evolutionaire technieken, concentreert het project bij TU Delft zich op revolutionaire methodes. Een doorbraak in de technologie is nodig teneinde de olie uit het Schoonebeek veld economisch te winnen. Na een theoretische evaluatie van de verschillende mogelijkheden zullen eventueel veelbelovende technieken verder getest worden. Mocht deze benadering succesvol zijn dan zal het zeker 10–15 jaar duren voordat een evaluatie onder praktijkomstandigheden kan plaatsvinden.

### **19. Vergunning voor verkenningsonderzoek**

De leden van de fracties van PvdA en SGP wilden weten of er een vergunning nodig is voor het verrichten van een seismologisch onderzoek. De leden van de fractie van de SGP waren, met de leden van de fractie van D66, van mening dat een dergelijk onderzoek schade kan veroorzaken en het daarom in de rede ligt deze activiteit vergunningplichtig te maken.

Op het Nederlands territorium heeft nooit een vergunningplicht voor seismologisch onderzoek bestaan. De voorschriften voor de uitvoering van dit onderzoek zijn neergelegd in algemene regels. De schade die bij de uitvoering van het seismologisch onderzoek op land zou kunnen ontstaan treedt slechts bij uitzondering op en is dan toe te schrijven aan onzorgvuldig werken. Het invoeren van een vergunningplicht leidt er niet toe dat andere eisen aan het seismologisch onderzoek gesteld zouden worden. Er is daarom de voorkeur om het systeem van algemene regels te handhaven.

In het wetsvoorstel is ook voor het continentaal plat afgezien van het eisen van een vergunning voor seismologisch onderzoek. De Mijnwet continentaal plat eist wel een vergunning voor seismologisch onderzoek. De aan deze, niet exclusieve, vergunningen verbonden voorschriften hebben vooral betrekking op de afstemming met de scheepvaart-, visserij- en eventueel defensiebelangen en zijn zo weinig specifiek dat ze in algemene regels kunnen worden opgenomen. Het eisen van een aparte vergunning voor het uitvoeren van een seismologisch onderzoek heeft daar geen toegevoegde waarde.

De kans op schade bij de uitvoering van seismisch onderzoek op zee is bij gebruik van airguns nihil. Springstoffen kunnen wel geringe schade aan het zeemilieu (flora en fauna) veroorzaken, maar zijn sinds de ontwikkeling van airguns in onbruik geraakt. Het voornemen bestaat bovendien om het gebruik van springstoffen in oppervlaktewateren in het Mijnbouwbesluit te verbieden. Zonodig kunnen algemene regels in het Mijnbouwbesluit worden neergelegd.

### **20. Vergunning voor wetenschappelijk onderzoek en het voeren van centraal beleid**

De leden van de fracties van D66 en SGP vroegen een toelichting op de uitspraak in het algemeen deel van de memorie van toelichting dat waar mogelijk en zinvol (opsporings- en winnings)activiteiten in het kader van wetenschappelijk onderzoek hetzelfde zullen worden behandeld als de opsporing en winning van delfstoffen.



Het gekozen systeem voor wetenschappelijk onderzoek is dat het onderzoek niet gedaan kan worden zonder opsporings- of winningsvergunning als bedoeld in artikel 6. Artikel 25 bepaalt verder dat de overige bepalingen van het hoofdstuk 2 niet direct van toepassing zijn, maar dat de vergunningsbepalingen wel zoveel mogelijk zullen aansluiten op de bepalingen van het hoofdstuk. Deze opzet is gekozen, omdat behoefte bestaat aan een vergunningplicht. De vergunningplicht biedt de mogelijkheid om de voorgenomen – wetenschappelijke – activiteit aan beperkingen en voorschriften te binden. Op voorhand is niet aan te geven om welke activiteiten het zal kunnen gaan; te denken valt aan bepalingen die een goede afstemming met andere mijnbouwactiviteiten beogen. De bepalingen van hoofdstuk 2 zijn niet gericht op wetenschappelijk onderzoek. Zo zijn de bepalingen rond exclusiviteit van de vergunning (artikel 8, 9 en 11) in beginsel niet van belang bij wetenschappelijk onderzoek, omdat het commerciële belang niet met het wetenschappelijk belang in strijd hoeft te komen. Er is geen reden om aan een vergunning voor wetenschappelijk onderzoek exclusieve werking te geven. Ook de procedure voor aanvraag en verlening van een vergunning voor wetenschappelijk onderzoek kan eenvoudig zijn omdat het geen exclusief recht betreft. Wat betreft de termijn van vergunningverlening zal artikel 17 worden aangehouden. Bij de verlening zal ook gekeken moeten worden naar de technische en financiële hoedanigheid van de aanvrager. Verder ligt het voor de hand dat in de vergunning bepalingen worden opgenomen over de aard van het onderzoek, de duur en het gebied. De bepalingen van paragraaf 2.4 over wijziging, overgang en intrekking zijn in beginsel van toepassing, maar de formulering van artikel 25, tweede lid, geeft bijvoorbeeld de ruimte om de vergunning op aanvraag voor een groter gebied te laten gelden; op grond van artikel 18, tweede lid, zou dit niet mogelijk zijn. Tenslotte is het denkbaar dat een vergunning voor wetenschappelijk onderzoek door meerdere (rechts)personen wordt aangevraagd; in dat geval is artikel 23 van toepassing.

De leden van de fractie van de SGP vroegen tevens wat in artikel 25 verstaan moet worden onder het door de centrale overheid te voeren beleid.

Een dergelijk beleid bestaat momenteel niet. Denkbaar is echter dat de overheid de behoefte heeft om de aanwezigheid van bepaalde delfstoffen of aardwarmte nader te onderzoeken. Zo heeft in de jaren '80 een inventarisatie van Nederlandse kolenvoorkomens plaatsgevonden en is een proefboring naar aardwarmte in Assen uitgevoerd. Het zou te ver gaan als de overheid voor dergelijke onderzoeken, waarbij boringen worden gebruikt, eerst de – uitgebreide – procedure van vergunningaanvraag en vergunningverlening van hoofdstuk 2 zou moeten doorlopen. Daarom is hiervoor eenzelfde uitzondering in artikel 25 opgenomen als voor zuiver wetenschappelijk onderzoek.

## **21. Geen concessie maar vergunningen, betekenis**

De leden van de fractie van de PvdA constateerden terecht dat ingevolge het wetsvoorstel de houder van een opsporings- of winningsvergunning het exclusieve recht heeft op te sporen of te winnen, in die zin dat dit recht beperkt is tot het vergunninggebied en tot de in de vergunning vermelde delfstoffen. Dit beginsel is neergelegd in artikel 8 van het wetsvoorstel. Overigens geldt ditzelfde beginsel ook in het huidige recht.

Er bleek bij de leden van de PvdA-fractie enige onduidelijkheid te zijn gerezen met betrekking tot de begrippen opsporingsvergunning, winningsvergunning en concessie.

Voor de opsporing van delfstoffen is naar huidig recht een opsporingsvergunning vereist. Dit geldt zowel voor de opsporing op het Nederlands territorium (artikel 2 Wet opsporing delfstoffen, de zgn. «boorvergunning») als op het continentaal plat (artikel 2 Mijnwet continentaal plat). Bij inwerkingtreding van de nieuwe wet worden deze vergunningen van rechtswege omgezet in opsporingsvergunningen op basis van de nieuwe wet (artikel 111, eerste lid). Alleen de houder van een dergelijke vergunning is gerechtigd tot opsporing binnen het vergunninggebied van de in de vergunning vermelde delfstoffen.

Het begrip «concessie» komt slechts voor onder het huidige recht, en heeft uitsluitend betrekking op de winning van delfstoffen op Nederlands territorium. Zie artikel 5 van de Mijnwet 1810, dat bepaalt dat voor de winning van delfstoffen op het Nederlands territorium een concessie is vereist. Winning op het continentaal plat geschiedt niet onder concessie, maar onder een winningsvergunning op basis van artikel 2 Mijnwet continentaal plat.

Bij inwerkingtreding van de nieuwe wet worden deze concessies en winningsvergunningen van rechtswege omgezet in winningsvergunningen op basis van de nieuwe wet (zie artikel 111, tweede lid). Er is dan dus geen sprake meer van een concessiehouder met concessierechten. In plaats daarvan is er de houder van een winningsvergunning. Houders van een opsporings- of winningsvergunning (ex artikel 111, eerste en tweede lid) kunnen op grond van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel, op grond van het overgangsrecht (zie met name de artikelen 111, 112 en 113) en op grond van de algemene belastingwetgeving (met name de Wet op de vennootschapsbelasting 1969) zijn gehouden tot het betalen van afdrachten aan de staat.

## **22. Eeuwigdurende concessies, schadevergoeding bij intrekking**

De veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie dat onder de Mijnbouwwet geen nieuwe eeuwigdurende concessies (vergunningen) worden verleend, is juist. Overigens is dit ook onder de bestaande mijnwetgeving al geruime tijd het geval. Bij wijzigingswet van 30 juni 1988 (Stb. 327) is artikel 7 van de Mijnwet 1810, waarin de eeuwigdurende eigendom van de mijn voor de concessiehouder geregeld was, vervallen. Met diezelfde wijzigingswet is toen een nieuw artikel 1 in de Mijnwet 1903 opgenomen, dat inhield dat in aktes van concessie voortaan wordt bepaald voor welk tijdvak de concessie wordt verleend. Bij de wijzigingswet van 18 maart 1996 (implementatie koolwaterstoffenrichtlijn) (Stb. 199) is deze bepaling verplaatst van artikel 1 naar artikel 4, derde lid, van de Mijnwet 1903.

Het door deze leden aangehaalde artikel 113, eerste lid, van het wetsvoorstel is bij het omzetten van eeuwigdurende concessies in eindige vergunningen niet aan de orde. Ook vindt deze omzetting niet automatisch plaats, zoals deze leden veronderstelden. Artikel 113, eerste lid, betreft het vervallen van bepalingen in overeenkomsten (die gesloten zijn naast bijvoorbeeld een concessie); in plaats daarvan gelden voortaan de in de Mijnbouwwet en de daarop berustende bepalingen neergelegde voorschriften. Van belang voor de bedoelde omzetting zijn de artikelen 129, onderdeel a, en 111, tweede lid. Ingevolge artikel 129 vervalt de Mijnwet 1810, waardoor ook de op grond van die wet verleende concessies als zodanig komen te vervallen. Artikel 111, tweede lid, bepaalt vervolgens dat die concessies echter blijven voortleven als winningsvergunningen in de zin van de Mijnbouwwet. Nadat de concessie aldus de status van winningsvergunning heeft verkregen, kan en zal zij ingevolge artikel 22, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel worden ingetrokken, indien zij niet langer nodig is voor de goede uitvoering van

de activiteiten waarvoor zij geldt. Voor concessies die zijn verleend vóór 1 januari 1965 is voorzien in een afwijkend overgangsregime dat is neergelegd in artikel 116, tweede en derde lid. Als de houder van zo'n oude concessie gedurende vijf jaar voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet geen opsporings- of winningsactiviteiten heeft ontplooit, komt de concessie automatisch te vervallen, tenzij de houder binnen twee jaar aan de minister kenbaar maakt dat hij vergunninghouder wil blijven. Als dat laatste zich voordoet, is weer het eerdergenoemde artikel 22, eerste lid, onderdeel b, van toepassing.

De vraag van deze leden over artikel 7, vierde lid, in samenhang met de artikelen 12 en 13 heeft zijn betekenis verloren door het schrappen van artikel 7 (zie punt 29 van deze nota).

De leden van de PvdA-fractie zeiden bezwaar te maken tegen de schadevergoeding bij intrekken van (door winningsvergunningen opgevolgde) eeuwigdurende concessies (artikel 116, eerste lid). Zij veronderstelden dat het hierbij gaat om vergoeding van voorbereidingskosten die de betrokkene heeft gemaakt zonder te beschikken over de benodigde opsporings- of winningsvergunning.

Dit moet op een misverstand berusten. De schadeloosstelling is niet gerelateerd aan voorbereidingskosten, maar strekt ter compensatie van het verlies van eigendom van delfstoffen. De concessiehouder is eigenaar van de delfstoffen waarop de concessie betrekking heeft. Bij inwerkingtreding van de Mijnbouwwet blijft hij, dan als vergunninghouder, eigenaar van die delfstoffen zolang de vergunning geldt (zie artikel 111, vierde lid). Toepassing van artikel 22, eerste lid, aanhef en onder b, voordat de geldigheidsduur van de vergunning is geëindigd (bij eeuwigdurende concessies zal dat steeds het geval zijn) betekent dat de concessionaris hem toebehorende eigendom van delfstoffen wordt ontnomen. Artikel 14 van de Grondwet vereist dat hem daarvoor een schadeloosstelling wordt gegeven. De schadeloosstelling heeft betrekking op de economische waarde van de in het geding zijnde delfstoffen, en zal moeten worden vastgesteld aan de hand van de criteria van de Onteigeningswet (artikelen 40 e.v.). Ik teken daarbij aan dat de schadeloosstelling in concrete gevallen nihil zal kunnen zijn.

Met het voorgaande is ook de volgende vraag van deze leden beantwoord. De schadeloosstelling is niet een vergoeding voor gemaakte aantooningskosten, maar voor eigendomsverlies.

## **ZORG VOOR EEN GOEDE UITVOERING VAN ACTIVITEITEN**

### **23. Algemene zorgplicht**

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, RPF, GPV en SGP vroegen om een nadere toelichting op de betekenis van de in artikel 34 neergelegde zorgplicht.

Bij de zorg voor een goede uitvoering van mijnbouwactiviteiten hoort een hoog niveau van bescherming tegen mogelijk schadelijke invloeden van die activiteiten. Op dit moment wordt door overheid en industrie een hoog beschermingsniveau gehandhaafd en dit niveau zal bij moeten blijven bij de maatschappelijke en technische ontwikkelingen. De overheid stelt hiertoe normen op en draagt zorg voor het toezicht op het naleven van die normen. De normen zijn neergelegd in algemene wetgeving (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet op de gevaarlijke werktuigen) en in het onderhavige wetsvoorstel (bijvoorbeeld de artikelen 35 tot en met 40

en de regels op grond van artikel 44, het Mijnbouwbesluit). Nu kunnen zich in beginsel situaties voordoen waarbij een vergunninghouder een gedrag vertoont dat niet direct in strijd is met een specifiek voorschrift, maar waarbij dat gedrag toch als maatschappelijk onbetamelijk aangemerkt moet worden. Voor die gevallen is in artikel 34 een «vangnetbepaling» opgenomen. De achtergrond en de wenselijkheid van deze bepaling laten zich goed vergelijken met de redenen die hebben geleid tot het opnemen van artikel 1.1a in de Wet milieubeheer (zie hiervoor de parlementaire behandeling in kamerstukken II 1991/92/93, 21 246 en handelingen II 1992/93, p. 5–220 e.v.).

Het karakter van een vangnetbepaling brengt enerzijds mee dat de gehanteerde begrippen ruim moeten worden opgevat. Zo omvat het begrip veiligheid zowel de interne veiligheid als de externe veiligheid (de veiligheid binnen en buiten het door de vergunninghouder gehanteerde mijnbouwwerk). De veiligheid omvat zowel de veiligheid van personen als de veiligheid van (het voorkomen van schade aan) goederen, zoals bijvoorbeeld gebouwen. Anderzijds is, eveneens vanwege dit karakter, de omvang van de verplichtingen die onder dit artikel vallen beperkt; de verplichtingen zijn immers veelal reeds uitgedrukt in specifieke voorschriften. Bovendien zal het niet zo zijn dat de omvang van de verplichtingen van de vergunninghouder sterk wordt uitgebreid, het artikel is voor een belangrijk deel een codificatie van de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder voor zijn activiteiten, zoals deze ook in andere algemene (bestuursrechtelijke en civielrechtelijke) bepalingen en beginselen is uitgedrukt.<sup>1</sup>

Zoals in de memorie van toelichting bij het artikel reeds is betoogd, is het artikel niet strafrechtelijk handhaafbaar. Het artikel kan wel in civiele zaken betekenis hebben, bijvoorbeeld in een geval waarin door een particulier of door de overheid schade geleden wordt die is veroorzaakt door onzorgvuldig handelen van de vergunninghouder. Dit artikel kan dan – met name als geen specifiek voorschrift is aan te wijzen dat door de vergunninghouder is overtreden – een actie uit onrechtmatige daad ondersteunen. Artikel 34 kan ook een grond zijn voor bestuursrechtelijke handhaving door middel van bestuursdwang of een dwangsom.

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag of de verplichting van artikel 34 in tijd beperkt is en of in de jurisprudentie al duidelijkheid is geschapen omtrent de betekenis van een dergelijke vangnetbepaling.

Het aflopen van een vergunning betekent niet dat de verplichtingen voor de (voormalige) vergunninghouder eveneens zijn afgelopen. Voorzover het aflopen van de vergunning samenvalt met het beëindigen van de werkzaamheden kunnen juist dan specifieke verplichtingen actueel worden. Dat geldt met name voor specifieke opruimings- en nazorgverplichtingen, zoals die zijn opgenomen in artikel 36, 39 en 40 van het wetsvoorstel en die hun technische uitwerking in het Mijnbouwbesluit zullen krijgen. Deze verplichtingen rusten op de vergunninghouder of op de laatste vergunninghouder.<sup>2</sup> Artikel 34 zal dus eveneens moeten gelden voor de vergunninghouder of de laatste vergunninghouder, om het vangnet te spannen onder alle specifieke bepalingen. De beperking van deze bepaling in de tijd voor een ex-vergunninghouder hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Dat blijkt al uit voorbeelden die gegeven kunnen worden aan de hand van de specifieke voorschriften. De verplichting om een mijnbouwinstallatie op te ruimen loopt af als deze is opgeruimd. Daar hoeft geen lange tijd gemoeid mee te zijn. Het verrichten van metingen in verband met bodembeweging, kan daarentegen nodig zijn tot jaren na het beëindigen van de winning en dus mogelijk jaren na het aflopen van de vergunning.

---

<sup>1</sup> Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan bepalingen als het meergenoemde artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>2</sup> In veel gevallen zal de vergunning gehouden worden door meerdere rechtspersonen en zal de verplichting rusten op de operator of op de laatste operator. Zie artikel 36, vierde lid.

Jurisprudentie omtrent een vergelijkbare zorgverplichting als artikel 1.1a van de Wet milieubeheer is mij niet bekend. Artikel 13 van de Wet bodembescherming heeft wel tot enkele uitspraken geleid.<sup>1</sup>

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag of de vergoeding van kosten betrekking zal hebben op de maatregelen die getroffen moeten worden, of op de geleden schade.

Artikel 34 ziet niet primair op de vergoeding van kosten, maar schept een zorgplicht. Zoals hiervoor reeds bleek, kan artikel 34 een grondslag vormen voor een actie op grond van het civiele recht. De (voormalig) vergunninghouder kan daarbij gehouden zijn de door zijn onrechtmatige daad veroorzaakte schade te vergoeden. De gewone regels van het burgerlijk recht zijn hierop van toepassing. Het artikel kan ook de grondslag zijn voor het toepassen van bestuursdwang, waarbij de kosten hiervan door de vergunninghouder moeten worden vergoed. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht geeft hiervoor een regeling.

De vraag van de leden van de fractie van D66 omtrent de verhouding van artikel 34 tot artikel 7 van het wetsvoorstel is mij niet duidelijk.

## **24. Mijnbouwbesluit**

De leden van de fractie van de PvdA verzochten om nadere informatie over het karakter van het Mijnbouwbesluit. In het bijzonder wensten zij nadere uitleg van de functie van het winningsplan, de begrippen «planmatig beheer van delfstoffen», «bescherming van het milieu» en «bescherming van de veiligheid».

Met het invoeren van de nieuwe mijnbouwwetgeving zullen 13 wetten (waarvan 6 nog een actuele betekenis hebben), vier algemene maatregelen van bestuur en tientallen regelingen worden vervangen door (in beginsel) één Mijnbouwwet, één Mijnbouwbesluit en één Mijnbouwregeling. De Mijnbouwwet bevat de hoofdelementen van de regeling van de mijnbouw. Dit betreft zowel mijnbouw in meer strikte zin (bijvoorbeeld de opsporings-, winnings- en opslagvergunningen, de financiën) als onderwerpen die ook in algemene wetgeving aan de orde komen, maar waar aanvulling wenselijk is (bijvoorbeeld de mijnbouwmilieuvergunning, de opruimingsplicht voor mijnbouwinstallaties op het continentale plat). De mijnbouwindustrie wordt genormeerd met mijnbouwtechnische en milieutechnische voorschriften die een behoorlijke omvang en detaillering kennen. Het lijkt verstandig om deze materiële voorschriften niet te verdelen over drie niveaus (wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling), maar de verdeling te beperken tot twee niveaus: in de eerste plaats het Mijnbouwbesluit met de mogelijkheid om technische detaillering op te nemen in de Mijnbouwregeling. Deze beperking van de materiële technische normen tot twee niveaus bevordert de samenhang, beperkt de omvang van de technische aspecten in de wet en maakt een flexibeler aanpassing aan de omstandigheden mogelijk. Daarom kent het wetsvoorstel in artikel 44 een ruime grondslag voor het neerleggen van voorschriften in het Mijnbouwbesluit.

Als de Kamer daar prijs op stelt ben ik overigens gaarne bereid overleg te voeren over het ontwerp voor het eerste Mijnbouwbesluit.

De regels in het Mijnbouwbesluit kunnen worden gesteld ten aanzien van:

- een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen;
- de bescherming van de veiligheid;
- de bescherming van het milieu;

---

<sup>1</sup> Artikel 13 Wet bodembescherming is, in tegenstelling tot artikel 1.1a van de Wet milieubeheer en het voorgestelde artikel 34, wel strafrechtelijk afdwingbaar. In 1995 heeft zich bij de Hoge Raad een zaak voorgedaan waarbij een vonnis werd bevestigd van de Economische Politiechter. Deze had straf opgelegd aan een Hagenaar die op straat het motorblok van zijn auto verwisselde en daarbij motorolie op straat liet lopen (zie NJ 1995, 438). Verder is dit artikel blijkens verschillende uitspraken grond geweest voor het toepassen van bestuursdwang in gevallen waarin men in afwachting was van specifieke voorschriften (zie bijvoorbeeld AB 1998, 142).

- het beperken van schade ten gevolge van het bewegen van de aardbodem en
- andere in het volkenrecht erkende belangen.

In de memorie van toelichting bij artikel 44 (p. 70) is reeds uiteengezet wat onder die belangen moet worden verstaan. Wat betreft de betekenis van «bescherming van het milieu» verwijs ik naar die toelichting; het begrip «bescherming van de veiligheid» is hiervoor onder punt 23 reeds aan de orde gekomen.

Met name lijkt enige nadere uitleg gewenst van de betekenis van «planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen, aardwarmte en andere natuurlijke rijkdommen», mede in verband met de functie van het winningsplan.

Onder «planmatig beheer» wordt bijvoorbeeld verstaan een doelmatige en verantwoorde winning, de wijze en het tempo waarop de stoffen worden ontgonnen, de hoeveelheden stoffen die worden gewonnen of de bescherming van delfstoffen. Dit begrip is overigens rechtstreeks ontleend aan de koolwaterstoffenrichtlijn. In het Mijnbouwbesluit zullen met het oog op dit planmatig beheer van stoffen nadere regels worden gesteld. Zo zal er onder meer een verplichting worden opgenomen tot het maken van een winningsplan dat de instemming van de minister behoeft. In het winningsplan dient de vergunninghouder precies aan te geven op welke wijze (met welke technieken) en in welk tempo hij welke hoeveelheden wil winnen. Omdat er een relatie kan bestaan tussen (hoeveelheid en tempo van) de winning en de te verwachten bodemdaling als gevolg van die winning zal het winningsplan een beschrijving moeten bevatten van de verwachte (maximum) bodemdaling. Bovendien zal het plan een beschrijving moeten bevatten van de maatregelen die in het desbetreffende geval worden getroffen om eventuele schade door bodembeweging te voorkomen. Door middel van het besluit omtrent de instemming heeft de Minister van Economische Zaken invloed op het winningsproces. Hiervoor is al aangegeven dat het wenselijk is om de materiële technische normen onder te brengen in het Mijnbouwbesluit met de mogelijkheid van technische detaillering in de Mijnbouwregeling. Het Mijnbouwbesluit lijkt daarom de aangewezen plaats voor de regeling van het winningsplan, en van andere «werkplannen» met de daarbij behorende (technische) voorschriften.

## **MILIEU**

### **25. De mijnbouwmilieuvergunning**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af waarom de term «mijnbouwmilieuvergunning» niet wordt gebruikt in artikel 35.

De betekenis van de term «mijnbouwmilieuvergunning» wordt gegeven in artikel 1, onderdeel m. Volgens dat artikel is een mijnbouwmilieuvergunning «een vergunning als bedoeld in artikel 35, tweede lid». Wanneer tevens in artikel 35 van een mijnbouwmilieuvergunning zou worden gesproken, zou er sprake zijn van een circulaire definitie.

De leden van de fracties van PvdA, RPF en GPV wensten te vernemen waarom de mijnbouwmilieuvergunning in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel is geplaatst en in welke verhouding deze vergunning staat tot de vergunningen op grond van de hoofdstukken 2 en 3.

Na het algemene eerste hoofdstuk bevat het wetsvoorstel twee hoofdstukken die het exclusieve recht regelen om mijnbouwactiviteiten te

kunnen verrichten.<sup>1</sup> Dit exclusieve recht in de vorm van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning bepaalt een gebied waar de vergunninghouder met uitsluiting van anderen een bepaalde (delf)stof kan opsporen, winnen, of opslaan voorzover dat ook door andere voorschriften wordt toegestaan. Daarbij spelen mijnbouwbelangen in *enge* zin, zo zijn bij de besluitvorming omtrent het verlenen van een vergunning met name de mogelijkheden en voornemens van de aanvrager op (mijnbouw)technisch en financieel gebied aan de orde. Hoofdstuk 4 is zo opgezet dat daarin alle bij mijnbouwactiviteiten betrokken belangen in *brede* zin aan de orde kunnen zijn. In en op grond van het hoofdstuk worden regels gegeven omtrent mijnbouwtechnische aspecten en aanvullende regels ter bescherming van natuur en milieu. Het artikel waarin de mijnbouwmilieuvergunning is geregeld is een onderdeel van de aanvullende voorschriften omtrent het milieu. Het past daarmee niet in de vergunningshoofdstukken die een meer beperkt belang bestrijken.

De leden van de fracties van PvdA, D66, RPF en GPV vroegen waarom de artikelen 7.6, 7.7, 7.8 en 7.8e van de Wet milieubeheer – die provinciale staten de mogelijkheid geven de plicht tot het maken van een milieueffectrapport (mer) uit te breiden – niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de mijnbouwmilieuvergunning.

In het achtste lid van artikel 35 worden verschillende onderdelen van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard, waaronder hoofdstuk 7 van die wet, het hoofdstuk over de milieueffectrapportage. De artikelen 7.6, 7.7, 7.8 en 7.8e zijn hiervan uitgezonderd. Hoofdstuk 7 is van overeenkomstige toepassing verklaard om zeker te stellen dat dit hoofdstuk ook op het continentaal plat zal gelden. De in hoofdstuk 7 opgenomen artikelen 7.6, 7.7, 7.8 en 7.8e hebben geen betekenis voor het continentaal plat en kunnen zo gezien dus uitgezonderd worden van het van overeenkomstige toepassing verklaren. Deze artikelen hebben wel betekenis binnen het provinciaal ingedeelde gebied, maar werken daar al rechtstreeks op grond van de Wet milieubeheer zelf. Dit leidt tot de conclusie dat het in de Mijnbouwwet van overeenkomstige toepassing verklaren van deze artikelen, of het maken van een uitzondering op het van overeenkomstige toepassing verklaren, betekenis mist. De uitzondering in artikel 35, achtste lid, kan dus vervallen. In onderdeel G van de nota van wijziging is de uitzondering geschrapt.

De leden van de fractie van D66 vroegen wanneer de wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (Besluit mer) is voorzien. Verder vroegen zij zich af waarom de mer-plicht niet voor alle opsporingen en winningen geldt.

Het Besluit mer wordt zeer binnenkort gewijzigd in verband met de inwerkingtreding van richtlijn nr. 97/11/EG. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 6.4. Zoals reeds in de toelichting aangegeven, zal op grond van de richtlijn bij de besluitvorming omtrent nagenoeg alle winningsinstallaties een mer moeten worden gemaakt. Dat geldt voor winningsinstallaties geplaatst op land, in de binnenwateren, de territoriale zee én op het continentaal plat. De richtlijn verplicht niet tot het maken van een mer bij de besluitvorming omtrent opsporingsinstallaties. Desalniettemin is het maken van een mer op grond van nationaal beleid toch verplicht gesteld indien de opsporing plaatsvindt binnen gevoelige gebieden, zoals aangewezen in het Besluit mer. Het gewijzigde Besluit mer zal daarin geen verandering brengen. Bij de besluitvorming omtrent opsporingsinstallaties buiten de gevoelige gebieden is een mer niet vereist. Voor deze categorie van opsporingsinstallaties is wel een mijnbouwmilieuvergunning benodigd, tenzij de vergunningplicht is

---

<sup>1</sup> Daarbij is de keuze gemaakt om de opsporings- en winningsvergunning onder te brengen in één hoofdstuk en de opslagvergunning in een volgend hoofdstuk. Deze keuze is gemaakt om het onderscheid tussen opsporing en winning enerzijds en opslag anderzijds tot uitdrukking te laten komen. De regeling van beide vergunningen stemt voor een belangrijk deel, maar niet geheel, overeen. Zo kent de opslagvergunning bijvoorbeeld ruimere mogelijkheden tot wijziging of intrekking van de vergunning.

vervangen door algemene milieuregels. Naar mijn mening wordt het milieubelang daarmee afdoende gewaarborgd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV constateerden terecht dat voor het uitvoeren van opsporings- of winningsactiviteiten met behulp van een mijnbouwwerk in beginsel tenminste twee vergunningen nodig zijn, te weten:

- een opsporings- of winningsvergunning op basis van de nieuwe Mijnbouwwet en
- een milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer, of, wanneer die wet niet van toepassing is, een mijnbouwmilieuvergunning op basis van de nieuwe Mijnbouwwet.

Voor een antwoord op de vraag of integratie van die vergunningen niet voor de hand ligt, verwijs ik naar punt 7 van deze nota, waar uitgebreid is ingegaan op het integreren van vergunningen.

De leden van de SGP-fractie verzochten een nadere toelichting op het verschil in regime tussen de Wet milieubeheer en het wetsvoorstel bij het veranderen van het mijnbouwwerk.

De Wet milieubeheer kent een systeem waarin bij het veranderen van de inrichting een milieuvergunning nodig is. Om te voorkomen dat ook een milieuvergunning vereist is voor veranderingen die milieugunstig of -indifferent zijn, kent het systeem vervolgens regelingen met uitzonderingen voor die gevallen. In het wetsvoorstel is gekozen voor een eenvoudiger stelsel, waarin een mijnbouwmilieuvergunning nodig is voor de oprichting en de instandhouding van een mijnbouwwerk. Door toevoeging van het begrip «instandhouden» wordt bereikt dat het werk ook na oprichting moet blijven voldoen aan de vergunningvoorschriften. Het staat de vergunninghouder dus niet vrij om het mijnbouwwerk na verkrijging van de vergunning zo te wijzigen dat het werk buiten de vergunningvoorschriften valt. Wijziging van het werk is uitsluitend geoorloofd, voorzover de mijnbouwmilieuvergunning en de voorschriften in het Mijnbouwbesluit dat toelaten.

## **26. Metingen van bodembeweging**

De leden van de PvdA-fractie veronderstelden dat artikel 36 van het wetsvoorstel geen ruimte geeft voor het verplichten tot monitoring van aardbevingen.

Dit is onjuist; onder het begrip «beweging van de aardbodem» vallen ook aardbevingen, zoals onder andere is uiteengezet in paragraaf 2.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Artikel 36 schrijft dus ook de monitoring van aardbevingen voor; in het Mijnbouwbesluit zal deze verplichting worden uitgewerkt. Het ligt voor de hand om daarbij aan te sluiten op het meetnet, dat reeds bestaat en door het KNMI wordt geëxploiteerd.

Voor het monitoren wordt gebruik gemaakt van seismometers in boorgaten en versnellingsmeters. Daarnaast is recent een experiment met tiltmeters afgerond.

Verder vroegen genoemde leden of er een rapportageverplichting voor aardbevingen komt en waarom hieraan bij artikel 101 geen aandacht is besteed.

De reden is dat de rapportageverplichting, die dus ook geldt voor aardbevingen, is vastgelegd in artikel 36, eerste lid.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre een meer dan maximale bodemdaling redelijkerwijs kan worden voorzien, hoe deze wordt



gemeten en hoe een aanpassing van een winningsplan dwingend kan worden opgelegd.

Het verloop van bodemdaling wordt gevolgd aan de hand van gegevens in het winningsplan en meetgegevens ex artikel 36. Voor metingen is een aantal methoden beschikbaar, zoals waterpassing, metingen in boorgaten en satellietbepaling (Global Positioning System). De frequentie en het doel van metingen zullen vaak afhankelijk zijn van het soort winning, de plaats van winning en de omvang van de winning. In het winningsplan zal de vergunninghouder, zoals aangegeven in paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting, moeten aangeven of, en zo ja, welke bodembeweging door winning ontstaat. Het winningsplan behoeft de instemming van de minister; aan de instemming kunnen voorwaarden verbonden worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal metingen en de wijze van meten. De houder van de winningsvergunning zal zich aan het winningsplan moeten houden. Door de meetgegevens met de prognose in het winningsplan te vergelijken kan de maximale bodemdaling worden gehandhaafd. Indien zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe inzichten bekend worden die op een grotere bodemdaling wijzen, dan zal de vergunninghouder om een wijziging van het winningsplan moeten verzoeken. Een dergelijk verzoek zal tot een nieuwe afweging en een nieuwe instemming moeten leiden.

## **27. Schade door bodembeweging**

De leden van de fracties van nagenoeg alle partijen hebben vragen gesteld over (de afwikkeling van) schade door bodembeweging. Voordat ik op specifieke vragen van de verschillende leden in ga, wil ik eerst kort een beeld schetsen van de wijze waarop onder de nieuwe Mijnbouwwet dit onderwerp wordt benaderd.

### *Het begrip bodembeweging*

Het begrip bodembeweging, zoals dat in het wetsvoorstel wordt gehanteerd, heeft een brede betekenis. Het omvat zowel bodemdaling als bodemtrillingen (aardschokken). Ook bodemstijging – als die al op zou treden – zou onder het begrip vallen. Hierna zal blijken dat bodemdaling en bodemtrilling wat betreft voorspelbaarheid en gevolgen verschillend van aard kunnen zijn, maar het bleek goed mogelijk de nodige wettelijke voorzieningen onder de gemeenschappelijke noemer «bodembeweging» te brengen.

### *Oorzaken van bodembeweging*

De bodemdaling die in Nederland optreedt als gevolg van delfstofwinning hangt samen met de winning van aardgas en zout. Bodemdaling door aardgaswinning komt vooral voor in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Bodemdaling door zoutwinning komt voor in Groningen, Friesland en Overijssel. Gerekend naar het gebied dat met bodemdaling te maken heeft, komt daling door zoutwinning slechts op beperkte schaal voor. Bodemtrilling door het winnen van aardgas heeft zich voorgedaan in Groningen, Drenthe en Noord-Holland. Er zijn geen gegevens bekend waaruit blijkt dat door zoutwinning trillingen zijn ontstaan.

Het verband tussen aardgaswinning en bodemdaling is reeds lang bekend.<sup>1</sup> Aardgasvoorkomens zijn (zandsteen)lagen op enkele kilometers diepte waarin gas is opgeslagen. Het gas is onder grote druk in de poriën van de aardlaag aanwezig. Als door de winning het gas uit de poriën vrijkomt vermindert de druk in de laag, die vervolgens wordt ingedrukt door de bovenliggende lagen. Aan de oppervlakte treedt dan bodem-

---

<sup>1</sup> Zie hierna de beschouwing over bodemdaling en de daar genoemde verwijzingen naar onderzoeksresultaten.

daling op. Bij dit samendrukken kunnen er soms spanningen in de diepe aardlagen optreden, die zich plotseling ontladen. Dit kan tot schokken aanleiding geven die ook aan de oppervlakte meetbaar of voelbaar zijn: bodemtrillingen. Het verband tussen gaswinning en bodemtrilling is overigens pas later gelegd.<sup>1</sup>

Bodemdaling kan ook optreden als gevolg van geheel buiten de mijnbouw liggende oorzaken. Het verlagen van het grondwaterpeil veroorzaakt inklink van veen- en kleibodems. Peilverlagingen kunnen op grotere schaal bewust worden veroorzaakt door de waterschappen, bijvoorbeeld in verband met de belangen van de landbouw.

Het trillen van de bodem kan bijvoorbeeld ook veroorzaakt worden door zwaar verkeer of door heien. Aardschokken kunnen ook geheel los van menselijk ingrijpen ontstaan.

#### *Gevolgen van bodembeweging door delfstofwinning, voorkomen en beperken van schade*

Om verantwoord kwantitatieve uitspraken te kunnen doen over bodembeweging is het van groot belang dat er voortdurend metingen worden verricht. Daarbij moeten zowel de voortschrijdende daling als het optreden van trillingen worden bepaald. Reeds op dit moment bestaan er uitgebreide meetvoorzieningen voor het meten van daling en trillingen. Onder het nieuwe wetsvoorstel worden de metingen en het rapporteren van de gegevens van die metingen in en op grond van artikel 36 voorgescreven. Goede meetnetten bevorderen de mogelijkheid om objectieve uitspraken te doen omtrent de mate, de oorzaak en de mogelijke gevolgen van bodembeweging.

De gevolgen van bodemdaling zijn verschillend voor grootschalige objecten als wegen en waterstaatswerken en voor relatief kleine objecten als gebouwen. De langjarige winning van aardgas gaat samen met bodemdaling die in belangrijke mate voorspelbaar is. De gevolgen voor bijvoorbeeld dijken, wegen of waterhuishouding zijn op voorhand te bepalen en er zijn ook op voorhand de nodige maatregelen te treffen om schade te voorkomen. De daling van de bodem onder een gebouw zal tot gevolg hebben dat het gebouw lager komt te staan, maar dat hoeft op zich geen schade tot gevolg te hebben. Het is onwaarschijnlijk maar niet uit te sluiten dat onder bepaalde bijzondere omstandigheden de bodemdaling wel schade tot gevolg heeft.

Bodemtrillingen hebben niet een gelijkmatig en voorspelbaar karakter. Er zijn wel uitspraken mogelijk omtrent het gebied waar trillingen te verwachten zijn, de te verwachten maximale intensiteit en de te verwachten gevolgen, maar wanneer en waar trillingen op zullen treden is niet tevoren precies aan te geven. Bodemtrillingen kunnen met name voor gebouwen schadelijke gevolgen hebben.

Onder de werking van de nieuwe Mijnbouwwet zal voor het winnen van delfstoffen een winningsplan vereist zijn (zie onder meer punt 26 van deze nota). In het winningsplan wordt onder meer de jaarlijkse winning voor het desbetreffende voorkomen geregeld. De daarmee samenhangende bodemdaling kan in het plan worden begrensd. Het plan zal een beschrijving bevatten van maatregelen om schade door bodemdaling te voorkomen en te beperken.<sup>2</sup> Dergelijke maatregelen worden ook op dit moment getroffen, zo zijn er bijvoorbeeld maatregelen overeengekomen tussen de NAM, de provincie Groningen en de waterschappen in de provincie.

Het winningsplan wordt opgesteld door de mijnbouwonderneming<sup>3</sup> en heeft pas rechtskracht na instemming van de Minister van Economische Zaken.

<sup>1</sup> Zie hierna de beschouwing over aard-schokken en trillingen. Zie ook het Eindrapport multidisciplinair onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en aardbevingen, Ministerie van Economische Zaken, november 1993.

<sup>2</sup> Deze begrenzing en beschrijving zal niet aan de orde zijn voor voorkomens in het continentaal plat.

<sup>3</sup> Meer precies; door de in artikel 23 van het wetsvoorstel bedoelde aangewezen persoon, de operator.

Voor het geval dat er, ondanks de hiervoor geschetste maatregelen, toch schade optreedt, kent het wetsvoorstel het volgende uitgangspunt: schade door bodembeweging als gevolg van delfstofwinning komt voor rekening van de winner.<sup>1</sup>

De burger die schade heeft en van mening is dat deze is ontstaan door bodembeweging als gevolg van de winning, zal zijn schadeclaim neerleggen bij de mijnbouwonderneming die naar zijn mening de schade heeft veroorzaakt. In veel gevallen heeft de mijnbouwonderneming een procedure opgesteld die zij hanteert voor de afhandeling van de claim.<sup>2</sup> De burger kan als hij dit wenst van deze procedure gebruik maken. Als hij behoefte heeft om zijn schadeclaim op het aspect van het verband tussen winning en bodembeweging nader te onderbouwen kan hij (gratis) advies van de Technische commissie bodembeweging vragen.

#### *Afwikkeling van schade bij een geschil*

Als het overleg tussen de benadeelde burger en de mijnbouwonderneming niet tot overeenstemming leidt, is er een geschil dat aan de rechter voorgelegd kan worden. Leden van vrijwel alle fracties hebben vragen gesteld omtrent de regels die bij een dergelijk geschil gelden. Veel leden hadden onvoldoende vertrouwen in de mogelijkheden voor de burger om onder de werking van de nieuwe Mijnbouwwet zijn schade te verhalen. De leden van de fracties van de PvdA en D66 verwezen in dat verband mede naar het rapport van professor Van Dunné.<sup>3</sup> In dat rapport worden de rechtsstelsels van Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk genoemd, die gelaedeerden in veel verder gaande mate tegemoet zouden komen, in het bijzonder door omkering van de bewijslast. Door de leden Van Walsum en Esser is in dit verband een amendement ingediend, dat strekt tot omkering van de bewijslast.<sup>4</sup> Voor een goede bespreking van hetgeen naar voren is gebracht wil ik twee vragen onderscheiden:

- Welk gedrag levert aansprakelijkheid op, is er sprake van schuld- of risicoaansprakelijkheid?
- Hoe moet worden aangetoond of de aangesprokene de schade heeft veroorzaakt (het bewijs van het oorzakelijk verband tussen de winning en de schade)?

#### *Aansprakelijkheid*

Zoals gezegd, werd door verschillende leden verwezen naar rechtsstelsels in Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. Al deze rechtsstelsels gaan uit van een wettelijke risicoaansprakelijkheid. Dit betekent dat eiser niet hoeft aan te tonen dat zijn schade het gevolg is van het onrechtmatig handelen van gedaagde. Dit laat overigens onverlet dat aan deze risicoaansprakelijkheid een verschillende invulling wordt gegeven, zoals hierna nog uiteen zal worden gezet. Ons land krijgt met het onderhavige voorstel, dat eveneens een risicoaansprakelijkheid in het leven roept, in dit opzicht aansluiting bij eerder genoemde landen. Hierbij dient meteen te worden aangetekend dat het voorstel in meerdere opzichten verder gaat dan zowel het stelsel van risicoaansprakelijkheden, zoals wij dat in ons land kennen, als dat van de regelingen in de in het rapport genoemde landen. Wat betreft het eerste moet worden vastgesteld dat het voorstel verder gaat dan het merendeel van de risicoaansprakelijkheden die thans in het Burgerlijk Wetboek zijn te vinden (afdelingen 6.3.2 en 6.3.3 BW). Bij deze aansprakelijkheden dient eiser aan te tonen dat zijn schade het gevolg is van *een gebrek* in (bijvoorbeeld) een roerende zaak, een opstal of een product, ofwel zaak, opstal of product moeten ondeugdelijk zijn geweest. Deze eis wordt door het wetsvoorstel niet gesteld: de gebrekkigheid van het

<sup>1</sup> Zie artikel 137 van het wetsvoorstel waarin artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek wordt gewijzigd. De aansprakelijkheid ligt bij «de exploitant van een mijnbouwwerk».

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de door de NAM gehanteerde procedure voor aardshokken in de provincies Groningen en Drenthe. De procedure is beschreven in de brochure gaswinning en aardshokken uitgegeven door het Ministerie van Economische Zaken, de provincies Groningen en Drenthe, het KNMI en de NAM van december 1995.

<sup>3</sup> Schriftelijk commentaar Mijnbouwwet (wetsvoorstel 26 219), prof. mr J.M. van Dunné, mr A.J. Goedmakers, Rotterdam 1998.

<sup>4</sup> Amendement van de leden Van Walsum en Augusteijn-Esser, kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 5.

mijnbouwwerk is in geen enkel opzicht van belang voor de aansprakelijkheid. In het verlengde hiervan ligt de constatering dat als aan de voorwaarden van het voorgestelde artikel 177 is voldaan, slechts een beroep op artikel 178 van Boek 6 gedaagde van aansprakelijkheid kan ontheffen. Het gaat hier om een aantal zeer strikt omschreven bevrijdende omstandigheden – men denke aan oorlogshandelingen, sabotage etc. – de aanwezigheid waarvan door gedaagde zullen moeten worden bewezen. Dit is anders in Frankrijk, waar de exploitant een algemeen beroep op overmacht ter beschikking staat. Voorts is in Oostenrijk de exploitant van een mijnbouwwerk van aansprakelijkheid ontheven als hij kan aantonen dat hij alle maatregelen heeft genomen die mogelijk zijn om schade te voorkomen. Onder het wetsvoorstel is een dergelijk verweer niet aan de orde: het feit dat de schade zelfs met inschakeling van de meest recente en duurste technieken niet zou kunnen worden voorkomen ontheft de exploitant niet van zijn aansprakelijkheid.

#### *Oorzakelijk verband*

Dan kom ik nu aan de kwestie van het bewijs van het oorzakelijk of causaal verband. Voorop gesteld moet worden, dat de voorgestelde wijziging van artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek degenen die schade lijden ten gevolge van bodembeweging in zoverre ook een sterkere bewijspositie geeft, dat zij niet behoeven aan te tonen dat hun schade het gevolg is van een *toerekenbare onrechtmatige gedraging* van de exploitant van een mijnbouwwerk, zoals in de huidige situatie. In beginsel rust de bewijslast met betrekking tot het causaal verband tussen bodembeweging en de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk enerzijds en tussen bodembeweging en de gevorderde schade anderzijds, bij degene die schadevergoeding vordert. Voor elke civielrechtelijke vordering geldt, overeenkomstig artikel 177 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv), als uitgangspunt dat degene die zich beroept op een rechtsgevolg, de feiten of rechten waaruit dat rechtsgevolg voortvloeit, moet bewijzen. Anders gezegd geldt hier het adagium «wie stelt bewijst».

Bij het aantonen van het causaal verband speelt de volgende situatie. Een mijnbouwwerk wordt aangelegd of geëxploiteerd (a), als gevolg daarvan treedt bodembeweging op (b) en deze veroorzaakt schade (c). Bij het aantonen van het eerste traject (a–b) is aan de orde of de bodembeweging het gevolg is van de delfstofexploitatie of dat er een andere oorzaak is, zoals verlaging van het grondwaterpeil die niet met de exploitatie samenhangt. Bij het tweede traject (b–c) komt de vraag op of bijvoorbeeld een scheur in het metselwerk veroorzaakt is door daling of trilling van de bodem, of dat deze los van de bodembeweging het gevolg is van een onvoldoende fundering van het gebouw.

Wat betreft het eerste traject moet worden opgemerkt dat gelaedeerden een beroep kunnen doen op de Technische commissie bodembeweging. Ter zake van schade die optreedt dient dan alleen nog vast komen te staan dat deze het gevolg is van bodembeweging (het tweede traject).

Met betrekking tot het bewijs van de causale keten staan de rechter op grond van het huidige recht tal van mogelijkheden ter beschikking om eiser in eventuele bewijsnood tegemoet te komen. In de eerste plaats biedt artikel 177 Rv de rechter de mogelijkheid om op grond van redelijkheid en billijkheid tot een andere verdeling van de bewijslast te komen dan die welke volgens de hoofdregel («wie stelt bewijst») geldt. Ook wordt in de rechtspraak gebruik gemaakt van weerlegbare vermoedens. Wanneer de schade die wordt gevorderd, schade is die kan worden verwacht van bodembeweging en deze bovendien is ontstaan binnen het gebied waar bodembeweging zich voordoet als gevolg van de

aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk, dan ligt de vestiging van een dergelijk weerlegbaar vermoeden met een beroep op het adagium *res ipsa loquitur* (de «spreekende feiten») in de rede. In de rechtspraak op het gebied van aansprakelijkheid voor milieuschade, in het bijzonder waar het gaat om bodemverontreiniging, wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vermoedens als hier bedoeld. Uit de rechtspraak op het gebied van schade door bodembeweging kan niet worden geput omdat deze er nauwelijks is. Vrijwel alle vorderingen worden buitengerechtelijk afgewikkeld. De verwantschap met de rechtspraak betreffende bodemverontreiniging is echter evident.

Terwijl derhalve enerzijds zonder expliciete wettelijke omkering van de bewijslast tot hetzelfde resultaat kan worden gekomen, is anderzijds het bezwaar van een wettelijke bepaling, zoals die door het amendement wordt voorgesteld, dat daarmee de rechter gehinderd wordt in een redelijke en billijke verdeling van de bewijslast. Onder omstandigheden kan een goede verdeling niet gebaat zijn bij omkering van de bewijslast, bijvoorbeeld om misbruik van de aansprakelijkheidsregeling te voorkomen. De regeling van artikel 177 Rv biedt de rechter juist die mogelijkheden die nodig zijn om de bewijslastverdeling af te stemmen op de omstandigheden van het geval. Een bijzondere regeling in de Mijnbouwwet daaromtrent is niet nodig en niet wenselijk. De bewijslastomkering zou bovendien een novum vormen binnen de afdelingen 6.3.2 en 6.3.3 waarin de risicoaansprakelijkheden in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen. In dit verband kan erop worden gewezen dat in de regeling van de productenaansprakelijkheid in artikel 188 van Boek 6 BW expliciet is bepaald dat de benadeelde de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade moet bewijzen. Deze bepaling is het gevolg van een amendement. De Kamer achtte een dergelijke bepaling nodig met het oog op de *voorkoming* van de omkering van de bewijslast. Het door de leden Van Walsum en Esser voorgestelde amendement staat hier haaks op. Met het aannemen hiervan lijkt van enige consistentie in het geheel geen sprake meer.

Waar het gaat om de vergelijking met de rechtsstelsels van de hierboven genoemde landen op het punt van de bewijslast moet worden geconstateerd dat in Oostenrijk en Frankrijk deze eveneens onverkort rust op eiser, waarbij deze geen beroep kan doen op een voorziening als de Technische commissie bodembeweging. In Duitsland wordt in het Bundes Berggesetz wel uitgegaan van een vermoeden van causaal verband voorzover schade is geleden binnen het gebied waar de gevolgen van een mijnbouwactiviteit mogen worden verwacht (Einwirkungsbereich untertägiger Gewinnung) en deze naar zijn aard mijnbouwschade is. Er is daarbij geen sprake van een omkering van de bewijslast, maar van de vestiging van een vermoeden, dat bovendien aan stringente voorwaarden is gebonden. Daarbij moet er verder op worden gewezen dat dit (weerlegbare) vermoeden, anders dan Van Dunné in zijn rapport stelt, niet geldt voor de gevallen waarop de regeling in het onderhavige wetsvoorstel feitelijk betrekking heeft: de winning van aardolie, aardgas en zout.<sup>1</sup> Niet onopgemerkt mag hier blijven dat in het Duitse handboek over het Bundes Berggesetz van de hand van Boldt en Weller (Walter de Gruyter, Berlin, New York 1984, p. 865) wordt opgemerkt dat een Bergschadensvermutung als die van het Duitse recht in mijnwetgeving elders op de wereld niet voorkomt. De gedachte, zoals die in het verslag van de vaste commissie wordt geuit, dat ons land met het onderhavige wetsvoorstel uit de pas loopt met andere landen wat betreft de bescherming van de positie van gelaedeerden van mijnbouwschade kan dan ook dezerzijds, gelet op al hetgeen hierboven te berde is gebracht, niet worden onderschreven.

Daarmee kom ik samenvattend tot de volgende conclusie:

---

<sup>1</sup> De in de Duitse wetgeving vastgestelde gebieden waar dit vermoeden van causaal verband geldt hebben betrekking op mijnbouw in de klassieke zin met schachten of tunnels. De winning van olie, gas en zout in Nederland vindt niet plaats met behulp van deze klassieke technieken.

- Voor het geval schade optreedt door bodembeweging als gevolg van delfstofwinning geldt het uitgangspunt dat de schade voor rekening komt van de winner.
- Daarbij is onafhankelijke informatievoorziening door deskundigen van belang. Het wetsvoorstel introduceert hiervoor de Technische commissie bodembeweging.
- De winner moet zich niet kunnen verontschuldigen door aan te tonen dat zijn winningsactiviteiten volgens de regels zijn verlopen. Het wetsvoorstel legt daarom risicoaansprakelijkheid vast.
- De verdeling van de bewijslast ten aanzien van het aantonen van het oorzakelijk verband moet door de rechter kunnen worden afgestemd op de omstandigheden van het geval. De gewone regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is daar goed voor toegerust, een bijzondere regeling in de Mijnbouwwet is niet nodig en niet wenselijk.

#### *Overige vragen*

In het volgende zal worden ingegaan op de overige specifieke vragen van de leden van verschillende fracties.

Door diverse fracties werd gewezen op de bewijsproblemen die zich voordoen in het geval binnen een gebied meerdere exploitanten actief zijn en de gelaedeerde niet kan aantonen wie aansprakelijk is voor zijn schade. Deze zou dan met zijn schade blijven zitten. In dat verband werd gewezen op artikel 40 Grondwaterwet dat ten aanzien van de situatie dat iemand schade lijdt ten gevolge van meer dan een grondwateronttrekking een bijzondere regeling geeft, die erop neer komt dat in dat geval de overheid de schade zal vergoeden.

In het geval meerdere exploitanten actief zijn binnen het gebied waarbinnen de schade geleden is, zijn er twee mogelijkheden. De situatie kan zich voordoen dat het mogelijk is om aan te tonen welke exploitant welk deel van de schade heeft veroorzaakt. In dat geval zal eiser elk van de exploitanten voor zijn aandeel in de schade moeten aanspreken. Als het niet mogelijk is dit aan te tonen, dan komt artikel 99 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek eiser te hulp. In een situatie als hierboven geschetst zal deze bepaling leiden tot een hoofdelijke aansprakelijkheid van ieder van de exploitanten, dat wil zeggen dat eiser ieder van de exploitanten voor het geheel van zijn schade kan aanspreken. Over een dergelijk geval heeft de Hoge Raad recentelijk uitspraak gedaan (HR 17 januari, NJ 1997, 230). Het ging daar om verontreiniging van een afwateringssloot. Door de aanwezigheid van de verontreiniging in de baggerspecie valt het uitbaggeren van de sloot aanzienlijk duurder uit en getracht wordt deze schade te verhalen. Er zijn echter meerdere verontreinigers en niet kan worden vastgesteld wie voor welk deel van de verontreiniging verantwoordelijk is. Volgens de Hoge Raad is in dat geval artikel 6:99 BW van toepassing. De Raad overweegt daarbij dat *«wanneer vaststaat dat de aangesprokene aansprakelijk is voor een bepaalde gebeurtenis waardoor de gehele schade kan zijn ontstaan, die schade niet geheel of gedeeltelijk voor rekening van de benadeelde behoort te blijven op de grond dat anderen, voor wie hij niet verantwoordelijk is, naar de stellingen van de aangesprokene een deel van de schade hebben veroorzaakt en de benadeelde niet kan bewijzen dat de gehele schade het gevolg van de voormelde gebeurtenis is»* (rechtsoverweging 3.3, tweede alinea, van het arrest).

De conclusie is dat het huidige Burgerlijk Wetboek gelaedeerden in geval van meervoudige veroorzaking in voldoende mate tegemoet komt (gewezen zij ook nog op het arrest van de Hoge Raad inzake de

Des-dochters die niet konden bewijzen welke van de farmaceutische fabrikanten hun schade had veroorzaakt, HR 9 oktober 1992, NJ 1994, 535) en dat een bijzondere regeling, zoals die te vinden is in artikel 40 van de Grondwaterwet, niet nodig is. Er zij op gewezen dat deze bepaling tot stand is gekomen onder het oude Burgerlijk Wetboek, dat een regeling als in het (nieuwe) Burgerlijk Wetboek (in werking sinds 1992) niet kende. Overigens kan worden geconstateerd dat, voorzover bekend, artikel 40 Grondwaterwet in de praktijk geen toepassing heeft gevonden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de regering onder de «normale wijze van winning» verstaat en welke de gevolgen zijn van niet-normale wijze van winning.

De uitdrukking «normale wijze van winning» is in de memorie van toelichting bij de paragraaf over bodembeweging gebruikt om aan te geven dat van de vergunninghouder verwacht wordt dat hij zorgvuldig te werk gaat en de technische ontwikkelingen op het vakgebied volgt en toepast. Indien schade door bodembeweging optreedt, die zijn oorzaak vindt in mijnbouwactiviteiten is de vergunninghouder aansprakelijk op grond van artikel 177 van boek 6 Burgerlijk Wetboek (zie artikel 137). Daarbij doet het er niet toe of er sprake is van een «normale» of «niet normale» wijze van winning, omdat het artikel risicoaansprakelijkheid kent.

Genoemde leden vroegen waarom verwacht wordt dat de winning van aardwarmte niet tot bodembeweging leidt.

Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat de gangbare wijze van onttrekking van aardwarmte gebeurt door op één plaats warm water aan de bodem te onttrekken en op een andere plaats dit water afgekoeld weer te injecteren. Bij dit proces treden in de bodem geen noemenswaardige drukverschillen op en wordt geen volume aan de ondergrond onttrokken, zodat ook daardoor geen oorzaak voor bodembeweging ontstaat. De ervaring elders in de wereld met aardwarmte is beperkt; over eventuele bodembeweging ten gevolge van aardwarmtewinning is mij niets bekend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe nadelige gevolgen van bodembeweging kunnen worden opgevangen, aan welke nadelige gevolgen kan worden gedacht en wat de gevolgen voor de natuur kunnen zijn.

Nadelige gevolgen van bodembeweging kunnen worden opgevangen door voortijdig compenserende maatregelen te nemen. Dit geldt met name als bodemdaling zal optreden. In geval van bijvoorbeeld waterstaatkundige werken gebeurt dit door dijken op te hogen voordat de daling plaatsvindt. In geval van nadelige gevolgen voor de natuur zal naar specifieke maatregelen gekeken moeten worden; een voorbeeld is te vinden in de integrale bodemdalingstudie Waddenzee van de NAM (van december 1998).

Genoemde leden vroegen ook nog wat in de memorie van toelichting op pagina 23 onder natuurgebieden wordt begrepen. In de bedoelde passage is het algemene begrip gebruikt; er is geen verband gelegd met enige wet- of regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie stelden een aantal vragen over de wijze waarop bodemdaling zich kan voltrekken en waarop schade kan ontstaan. Met name werd ook een uitspraak gevraagd over de theorie van dr.ir.W. Crans.

Bij de winning van delfstoffen kunnen bodembewegingen ontstaan omdat door de winning de druk in het reservoir afneemt en de druk boven het reservoir gelijk blijft. Daardoor wordt de laag waaruit gewonnen wordt langzaam in elkaar gedrukt, hetgeen compactie genoemd wordt. Het effect van die compactie is dat aan het aardoppervlak een bodemdalingschotel kan ontstaan. Daarnaast zijn er in Nederland enkele gebieden waar lichte ondiepe aardbevingen voorkomen.

Hieronder wordt ingegaan op de beide effecten, waarbij de verschillende theorieën die hierover bestaan, inclusief de plasticiteitstheorie van Crans, betrokken worden.

### *Bodemdaling*

De bodem bestaat in Nederland voornamelijk uit zand, klei, veen of leem. Deze bodem volgt als een slappe, plastische deken de trog- of schotelvormige zakking van de in de diepte toenemend vastere grond- en gesteentelagen. In het centrum van de schotel is de bodemdaling maximaal en wordt de bodem zijdelings samengedrukt. Aan de randen van de schotel is de daling minimaal en wordt de bodem opgerekt (Trogtheorie van Lehman, 1919). De kwalitatieve overeenstemming van deze trogvormige bodemdalingschotel met de bodembeweging door mijnontginning is bevestigd door de zeer vele meetresultaten die de afgelopen 100 jaar zijn verzameld in alle belangrijke mijngebieden (van zowel steenkool en zout als gas en olie) in Europa.

Deze bodemdalingschotel of zakkingschotel is de ideale vorm die in de praktijk niet altijd aangetroffen wordt. Door de aanwezigheid van breuken en door een bepaalde geologische opbouw van de gesteentepakketten kunnen afwijkingen in de trogvorm ontstaan door scheur- en drempelvorming en ongelijkmatige zetting langs breukvlakken. Deze afwijkingen van de ideale vorm kunnen een tektonische (breuken in de ondergrond), winningstechnische of hydrologische (wateronttrekking) oorzaak hebben.

De vraag of door gaswinning breukvorming en onregelmatige zakkingen aan het aardoppervlak ontstaan is reeds meerdere malen onderzocht (zie bijgevoegde notitie van het Staatstoezicht op de Mijnen) (bijlage 2). Uit deze studies komt steeds dezelfde conclusie, namelijk dat voor de Nederlandse gasvelden, die meestal liggen op een diepte van 1500 m of meer, geen nieuwe breukvorming zal plaatsvinden. Reactivatie van bestaande breuken die een ongelijkmatige bodemdaling aan het aardoppervlak veroorzaken treedt pas op als de compactie op reservoirniveau vele malen groter is dan nu de praktijk is in de Nederlandse gasreservoirs.

Crans is van mening dat bodemdaling door delfstofwinning gepaard kan gaan met afschuiving van slipvlakken, waardoor ongelijkmatige zakking ontstaat en aanzienlijke schade aan gebouwen teweeggebracht kan worden. Deze afschuiving van slipvlakken zou ontstaan door rek in de bodem met name aan de randen van de bodemdalingschotel. In meerdere lezingen is door Crans gesteld dat de waargenomen beschadigingen aan gebouwen boven gasvelden in Noord-Nederland een gevolg zijn van de verlenging van de bodem. Die verlenging is echter zo gering, dat daardoor geen schade aan gebouwen veroorzaakt kan worden. Het door Crans geschetste bewegingsmechanisme wordt niet bevestigd door de literatuur en door de vele bodembewegingsmetingen in mijngebieden. Voor een uitvoerige toelichting verwijs ik naar de bijgevoegde notitie van het Staatstoezicht op de Mijnen (bijlage 2)<sup>1</sup>.

### *Aardschokken en trillingen*

Sinds 1986 worden met enige regelmaat lichte aardbevingen waargenomen in de noordelijke provincies. Omdat er een sterk vermoeden

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.



bestond dat er een relatie was tussen deze bevingen en de gaswinning is er op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een multidisciplinair onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak van deze bevingen. Het eindrapport van de onderzoekscommissie is aan de Tweede Kamer gestuurd per brief van 22 december 1993, kenmerk E/EOG/MW/93095963. Het rapport gaat uitvoerig in op de oorzaken en gevolgen van door gaswinning geïnduceerde aardbevingen. In 1998 heeft het KNMI een nader onderzoek gedaan naar de maximale sterkte van de te verwachten aardbevingen. Tegelijkertijd heeft TNO-Bouw onderzocht wat de relatie is tussen schade aan gebouwen en de lichte ondiepe aardbevingen als gevolg van de gaswinning. De conclusies van deze rapportages zijn bij brief van de Minister van Economische Zaken op 25 mei 1998 aan de Tweede Kamer medegedeeld (kamerstukken II 1997/98, 21 108, nr. 6).

Op basis van deze rapporten en onderzoeken is de conclusie dat er in de omgeving van enkele gasvelden in noord-Nederland lichte schade aan veel gebouwen kan optreden en matige schade aan enkele gebouwen. Dit doet zich alleen voor als er een beving plaatsvindt met de maximale intensiteit.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder een reactie op de uitspraak van de NAM op de hoorzitting van 19 november 1998 dat het onmogelijk is om te voorspellen waar aardbevingen als gevolg van delfstofwinning zich zullen voordoen.

In grote lijnen is het juist dat er een zekere mate van onvoorspelbaarheid is bij het optreden van aardbevingen. Dat heeft met name betrekking op het tijdstip waarop een beving plaatsvindt en de sterkte daarvan. Over het seismische risico en de schade die door deze bevingen kan ontstaan is veel meer bekend. Daarover is hierboven melding van gedaan.

De leden van de PvdA-fractie stelden vragen naar aanleiding van de brief van de Werkgroep Boarnsterhiem. In het algemeen toont de werkgroep zich bezorgd over de gevolgen van aardgaswinning.

Zoals uit het wetsvoorstel, memorie van toelichting en de beantwoording van de vragen in het verslag blijkt, deel ik de opvatting dat de gevolgen van delfstofwinning zorg behoeven. Ook de maatschappijen die delfstoffen winnen zijn zich hiervan bewust en willen voor de gevolgen van delfstofwinning verantwoordelijkheid dragen. Het wetsvoorstel draagt bij tot een afhandeling van de gevolgen van bodembeweging waarbij aan alle belangen zo goed mogelijk recht wordt gedaan. Daarnaast blijken maatschappijen bereid om aparte procedures te volgen, dan wel overeenkomsten te sluiten met lagere overheden. Het is dan ook niet juist, zoals de betrokken leden stelden, dat de gaswinners iedere aansprakelijkheid ontkennen. In de rechtszaak waarop in de brief van de werkgroep wordt geduïd heeft de gedaagde maatschappij gesteld dat naar haar mening in concreto geen sprake is van schade die het gevolg is van gaswinning. De rechtbank heeft om een deskundigenrapport gevraagd. De betrokken maatschappij heeft zich bereid verklaard om de haar ter beschikking staande gegevens aan de door de rechtbank benoemde deskundige ter inzage te geven.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks stelden een aantal vragen over financiële zekerheidstelling.

Een regeling omtrent zekerheidstelling is opgenomen in artikel 41 van het wetsvoorstel. Een dergelijke regeling is afdoende. Aparte voorzieningen zoals schadefondsen zijn daarmee niet nodig, al staat het betrokkenen vrij deze op te richten. Bestaande fondsen kunnen blijven bestaan. De termijn

van zekerheidstelling is in artikel 41 niet vastgelegd, zij zal afhangen van de duur dat schade te verwachten is. Zie ook onder punt 28 van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder of artikel 137 van toepassing is op aardshokken, trillingen en zoutwinning.

Dit is het geval. In het gehele wetsvoorstel wordt onder bodembeweging iedere vorm van beweging van de bodem begrepen, dus zowel bodemdaling als aardshokken/trillingen. Het artikel is ook van toepassing op zoutwinning omdat geen onderscheid gemaakt wordt naar de aard van de exploitatie. Dit betekent in concreto dat bodemdaling ten gevolge van zoutwinning onder het regime van risicoaansprakelijkheid valt. Over de mogelijkheid dat zoutwinning tot aardshokken zou kunnen leiden zijn mij geen aanwijzingen bekend.

Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie of de mogelijkheid van aardshokken/ trillingen een criterium is bij het al of niet toekennen van een mijnbouwmilieuvergunning.

Bodemtrilling is een mogelijk gevolg van het winnen van delfstoffen. Of *tijdens* de winning bodemtrillingen op zullen treden is *voorafgaand* aan de winning moeilijk te zeggen. Dit maakt het niet eenvoudig om bij enige, aan de winning voorafgaande, vergunningverlening het mogelijk optreden van bodemtrilling als criterium te nemen. Het instrument dat vooral is toegesneden op de beheersing van bodembeweging is het winningsplan. Voorzover daar aanleiding toe is kan de minister door middel van zijn bevoegdheid tot het verlenen van instemming met het plan de winning beperken of anderszins maatregelen afdwingen. De (mijnbouw)milieuvergunning kan slechts geweigerd worden voorzover de bodembeweging betekenis heeft voor het milieu.

De leden van de fracties van PvdA en CDA wilden weten hoeveel regelingen inzake schadevergoeding wegens mijnbouwactiviteiten Nederland momenteel kent.

Momenteel zijn er de volgende regelingen:

- Bodemdaling Groningen. Tussen de NAM en de provincie Groningen, mede namens een aantal openbaren lichamen, is in 1983 een overeenkomst gesloten, waarbij procedures zijn afgesproken over de be/afhandeling van schade die het gevolg is van bodemdaling door winning in de concessie Groningen. Van deze procedures kunnen ook particulieren gebruik maken. Bij deze overeenkomst zijn ook afspraken gemaakt over een fonds, waaruit schade kan worden betaald. Bij de totstandkoming van de overeenkomst was het fonds f 650 miljoen. Dit bedrag is geïndexeerd.
- Bodemdaling NEDMAG. Tussen NEDMAG, de gemeenten Veendam en Menterwolde en de waterschappen Hunze en Aa en Dollardzijlvest is in 1995 een overeenkomst gesloten met het oog op de schade door bodemdaling ten gevolge van de winning van magnesiumzout. De overeenkomst bevat procedures voor de be/afhandeling van schade (ook schade die in samenloop met gaswinning ontstaat) en het instellen van een schadefonds. Daarnaast heeft NEDMAG een protocol opgesteld, waarop particulieren een beroep kunnen doen. Het fonds wordt gevuld door een bijdrage per gewonnen ton zout.
- Bodemdaling FRIMA. Krachtens een voorschrift in de concessie is FRIMA gehouden een schadefonds op te richten, dat ten doel heeft om uitkeringen aan derden te doen in geval van schade door bodembeweging. De omvang van het fonds wordt vastgesteld aan de hand van de verwachte schade, zoals blijkt uit het winningsplan. Momenteel kan het fonds over f 1,8 mln beschikken. FRIMA heeft met de gemeente

- Harlingen en Franekeradeel en de waterschappen Waadkant en Friesland een overeenkomst gesloten over be/afhandeling van schade.
- Aardschokken Groningen en Drenthe. In overleg met de provincies Drenthe en Groningen, het Ministerie van Economische Zaken en het KNMI heeft NAM een procedure opgesteld over de manier waarop zij schadeclaims in geval van schade door aardschokken behandelt. Deze procedure is vastgelegd in een vouwblad van december 1995.
  - Aardschokken Amoco. In overleg met de gemeente Alkmaar heeft Amoco Netherlands, houdster en operator van de concessie Bergen, in juli 1995 een procedure vastgesteld die vergelijkbaar is met die van de NAM, zoals hierboven beschreven.

Particulieren kunnen van de genoemde overeenkomsten en procedures kosteloos gebruik maken. Naast deze overeenkomsten en procedures blijft de mogelijkheid van een beroep op de rechter open. Naast deze bestaande overeenkomsten en regelingen vindt er overleg plaats tussen NAM en de provincie Friesland over het sluiten van een overeenkomst over de regeling van schade door bodembeweging.

Genoemde leden achtten uniformering van de bestaande schade-regelingen wenselijk. Ik heb de Technische commissie bodembeweging onlangs gevraagd om naar de bestaande regelingen te kijken en te bezien of deze regelingen naar haar oordeel effectief zijn. In dat kader komt ook de vraag van uniformering aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vroegen artikel 15 van de Mijwv 1810 op korte termijn weer in werking te laten treden. Hierdoor zou – naar hun mening – de basis ontstaan voor risicoaansprakelijkheid en een verplichting voor een schadefonds.

Artikel 15 bepaalde dat de concessionaris zekerheid diende te stellen voor het betalen van schadevergoeding. De bepaling strekte dus niet tot het vastleggen van risicoaansprakelijkheid. Het opleggen van een schadefonds door middel van een vergunningvoorschrift is op dit moment mogelijk indien het gaat om een concessie voor winning van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen. In het geval van winning van koolwaterstoffen bestaat daarvoor momenteel geen basis. Ik ken op dit moment geen gevallen die tot de instelling van een schadefonds noodzakelijk zijn. Ik meen daarom dat gewacht kan worden tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Vanaf dat moment kan de minister op grond van artikel 41 zekerheid doen stellen.

Tenslotte stelden de leden van de PvdA-fractie vast dat de aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging slechts geldt tot 5 jaar nadat de laatste exploitant het werk verlaten heeft. Ook de leden van de CDA-fractie stelden een vraag ten aanzien van de termijn van aansprakelijkheid.

De vaststelling van de leden van de PvdA-fractie is niet juist. De rechtsvordering in verband met de aansprakelijkheid verjaart vijf jaar nadat de benadeelde met de schade en met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden en in ieder geval na 20 jaar na het beëindigen van de winning (artikel 3:310 BW). In Duitsland en Oostenrijk geldt een periode van 3 jaar na het bekend worden van de schade en de identiteit van de aansprakelijke persoon met een maximum duur van 30 jaar na het optreden van de schade.

De leden van de fracties van VVD en CDA vroegen een toelichting op de betekenis van de in artikel 4 bedoelde schadevergoeding.

Artikel 4 heeft de bedoeling om zeker te stellen dat activiteiten van opsporing, winning en opslag in de ondergrond niet verhinderd kunnen worden op grond van het eigendomsrecht van de bovengrond. Deze gedoogplicht is een concretisering van artikel 21, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek (zie onder punt 43 van deze nota). De gedoogplicht is geen inperking van de aansprakelijkheidsregeling van (onder meer) het hiervoor besproken artikel 177 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Het slot van artikel 4 stelt dit zeker. Artikel 4 voegt dus geen nieuwe grondslag voor schadevergoeding toe.

De leden van de CDA-fractie vroegen of in de taakstelling van de Technische commissie bodembescherming een drempel is opgeworpen, omdat particulieren alleen inlichtingen kunnen vragen bij schade die redelijkerwijs het gevolg kan zijn van winnen of opslaan. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar punt 10.

## **28. Zekerheid voor schade door bodembeweging**

De leden van de PvdA-fractie en de fracties van GPV en SGP vroegen waarom de verplichte zekerheidstelling uit het voorontwerp is vervangen door een facultatieve zekerheidstelling.

De reden hiervoor is dat zekerheidstelling waarschijnlijk niet in alle gevallen noodzakelijk is. Met een facultatieve regeling heeft de minister de mogelijkheid om gevallen afzonderlijk te beoordelen. De zekerheidstelling is bedoeld om te garanderen dat maatschappijen in de toekomst verplichtingen zullen nakomen, bijvoorbeeld voor de opruiming van mijnbouwinstallaties of de gevolgen van bodembeweging. Omdat de kosten kunnen optreden nadat de winning beëindigd is en de vergunninghouder misschien dan Nederland heeft verlaten, kan het moeilijk zijn om de betrokken maatschappijen zonder zekerheidstelling tot naleving van verplichtingen te dwingen. Indien maatschappijen echter nog lange tijd aanwezig zullen zijn in verband met andere winningsactiviteiten zal een zekerheidstelling in zijn algemeenheid overbodig zijn. Omdat zekerheidstelling kosten en enige administratieve lasten met zich meebrengt is gekozen voor een optioneel systeem van zekerheidsstelling.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen verder naar de termijnen voor verzoeken voor vergoeding van schade veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten en die voor financiële zekerheid; verder vroegen zij naar de mogelijkheid van een garantiefonds.

De termijn om een verzoek voor schadevergoeding in te dienen is vijf jaar na het bekend worden van de schade en van de aansprakelijke persoon en twintig jaar na afloop van de winning (artikel 3: 310 BW). Artikel 41, derde lid, laat de minister vrij in de termijn waarvoor een eventuele zekerheidstelling wordt voorgeschreven. Het ligt voor de hand om hierbij uit te gaan van dezelfde termijn als die krachtens artikel 36, eerste lid, zal gelden voor het verrichten van metingen. Deze termijn is in eerste instantie vijf jaren, maar de minister kan deze termijn verlengen, indien daartoe aanleiding bestaat. De termijn van vijf jaar is, zoals in de memorie van toelichting is gesteld, gemotiveerd door de verwachting dat bodembeweging in het algemeen nog vijf jaar na winning het geval kan zijn. In principe is het dus mogelijk om, zoals genoemde leden vroegen, de termijn gelijk te stellen aan de verjaringstermijn voor schadevordering. Voor particulieren is de kans minimaal dat zij te maken krijgen met schade door bodemdaling; zie punt 27. Trillingen zullen zich naar verwachting alleen tijdens de periode van winning voordoen, hooguit nog in een korte periode daarna, zodat ook daarvoor een periode van vijf jaar voldoende lijkt. Bodemdaling kan wel leiden tot schade aan infrastructurele werken,

die zich over een lange periode kan voltrekken. In dit geval ligt het voor de hand dat de vergunninghouder(s) en de beheerders van deze werken in een vroegtijdig stadium afspraken maken over de omvang van de schadevergoeding en de betaalbaarstelling. De mogelijkheid bestaat om in zo'n geval een garantiefonds in te stellen. Als vergunninghouders en beheerders van infrastructurele werken hierover overeenstemming hebben is het niet nodig dat de minister nog een zekerheidstelling vraagt.

## **29. Sluiting van gebieden, de Waddenzee**

De regeling van het sluiten van gebieden voor opsporings- of winningsvergunningen (artikel 7), riep veel vragen op bij de verschillende fracties. Uit de vragen sprak enerzijds twijfel of de regeling wel voldoende mogelijkheden biedt om een gebied voor de opsporing en winning van delfstoffen te sluiten met het oog op het voorkomen van aantasting van natuur- en milieuwaarden en twijfel of de regeling procedureel niet te zwaar van opzet is. Anderzijds werd gevraagd wat de toegevoegde waarde van de regeling is, gelet op de reeds bestaande instrumenten.

De vragen hebben een aanzet gegeven om opnieuw te bezien welke instrumenten nodig zijn voor een goede bescherming van natuur en milieu, en welke mogelijkheden de bestaande instrumenten bieden. Daartoe worden eerst in meer algemene zin de mogelijkheden besproken om mijnbouwactiviteiten in bijzondere gebieden te beperken of te reguleren. Uit de vragen van de leden van verschillende fracties blijkt dat zij met name het regime voor aardgaswinning in de Waddenzee van groot belang vinden. Daarom worden vervolgens de mogelijkheden om aardgaswinning in de Waddenzee te beperken of te reguleren nader uitgewerkt. Daarbij zal tevens artikel 119 van het wetsvoorstel aan de orde komen.

### *Beperken of reguleren van mijnbouwactiviteiten in bijzondere gebieden, algemeen*

De regeling van artikel 7 van het wetsvoorstel moet beoordeeld worden in het licht van de kenmerken van het gehele voorstel, zoals deze zijn geschetst in de punten 7 en 13 van deze nota. In punt 7 is de verhouding van de Mijnbouwwet met de algemene wetgeving ten aanzien van onder meer milieu en arbeidsomstandigheden uiteengezet. Uit die beschouwing komt als uitgangspunt naar voren dat daar waar de algemene wetgeving toereikend is, de mijnbouwwetgeving terugtreedt. In die beschouwing is ook reeds als uitgangspunt genoemd: het vermijden van herhaling van besluitvorming. Deze twee onderling samenhangende uitgangspunten zijn vervolgens in punt 13 van deze nota toegepast op de bescherming van milieubelangen. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de bescherming van het milieu in bijzondere gebieden, bescherming van het milieu bij het oprichten en in stand houden van mijnbouwwerken en regelgeving omtrent de milieubeoordeling (milieu-effectrapportages). Voor het nu voorliggende onderwerp is de regelgeving gericht op de bijzondere gebieden van belang. De beschouwing in punt 13 omtrent de voorzieningen die de algemene wetgeving biedt zijn als volgt puntsgewijze op te sommen:

- beleidsmatige uitgangspunten zijn vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee;
- de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn verplichten de EU-lidstaten tot het aanwijzen van speciale beschermingszones;
- voor die speciale beschermingszones moet een regime tot stand gebracht worden waarbij – kort gezegd – activiteiten of projecten slechts plaats mogen vinden, als er zekerheid is dat zij de natuurlijke

- kenmerken van het gebied niet aantasten, of als om dwingende redenen van openbaar belang (waaronder redenen van sociale of economische aard) de activiteit toch moet worden gerealiseerd;
- uitvoering van Vogel- en Habitatrichtlijn kan onder meer plaatsvinden door een gebied aan te wijzen als beschermd natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998;
- activiteiten met betrekking tot een beschermd natuurmonument zijn aan een vergunning op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 gekoppeld, de in dat artikel opgenomen criteria voor vergunningverlening zijn afgestemd op het hiervoor geschetste beschermingsregime;
- de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt in het geval dat ook een (mijnbouw) milieuvergunning vereist is – en dat is vrijwel altijd het geval – in die vergunning geïncorporeerd;
- de regeling van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 kan ook ingezet worden voor gebiedsgerichte bescherming op grond van nationaal beleid;
- de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan eveneens ingezet worden voor de gebiedsgerichte bescherming van natuur en milieu, bijvoorbeeld in de vorm van provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen.

De ter beschikking staande algemene wetgeving is toereikend, zo bleek al in punt 13 van deze nota, voor de bescherming van het milieu in bijzondere gebieden. Dat leidt op zich tot de slotsom dat de regeling van artikel 7 van het wetsvoorstel gemist kan worden en beter geschrapt kan worden om herhaling van besluitvorming te vermijden. Tot nu toe is aan de regeling van artikel 7 vastgehouden<sup>1</sup>, omdat de mogelijkheden die de Natuurbeschermingswet 1998 biedt, met name de mogelijkheid om die wet in te zetten ter implementatie van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, pas zijn uitgekristalliseerd bij de behandeling van dat wetsvoorstel in 1997 en 1998. Nu voldoende zeker is dat de algemene wetgeving toereikend is voor de bescherming van bijzondere gebieden, kan het artikel inderdaad geschrapt worden. Deze wijziging van het wetsvoorstel is opgenomen in de nota van wijziging die deze nota naar aanleiding van het verslag vergezelt (zie onderdeel B van de nota van wijziging).

#### *Beperken of reguleren van het opsporen of winnen van aardgas in de Waddenzee*

Hoe kan nu, na het schrappen van artikel 7, het opsporen of winnen van aardgas in de Waddenzee beperkt of gereguleerd worden?

Het integrerend beleidskader op rijksniveau voor de Waddenzee is de Planologische Kernbeslissing Waddenzee. In dat kader wordt (onder meer) neergelegd in welke gevallen opsporing of winning van aardgas mogelijk is en voorzover opsporing of winning mogelijk is, binnen welke randvoorwaarden zij plaats zou moeten vinden. De PKB Waddenzee dateert van december 1993. In 1994 is in verband met mijnbouwactiviteiten een partiële herziening tot stand gekomen. De geldigheid van de PKB is bij wet vastgesteld en loopt tot 30 december 2003, of zoveel eerder als zij wordt herzien of ingetrokken.<sup>2</sup> Zoals mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in zijn brief aan de Tweede Kamer van 24 februari jongstleden heeft uiteengezet, wordt er op dit moment gewerkt aan een herziening van de PKB.<sup>3</sup> Deze herziening zal in ieder geval het opsporen en winnen van aardgas betreffen. De herziening zal worden neergelegd in de PKB Derde Nota Waddenzee. Het streven is er op gericht het eerste deel van de PKB Derde Nota Waddenzee medio dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen. De uitkomsten van de discussie over de

<sup>1</sup> Een dergelijke regeling kwam reeds voor in het voorontwerp dat in het voorjaar van 1997 naar buiten is gebracht.

<sup>2</sup> Zie artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen (Stb. 1998, 721).

<sup>3</sup> Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 februari 1999, kamerstukken II 1998/99, 26 431, nr. 1.

mogelijkheden van opsporing of winning van aardgas in de Waddenzee zullen in de herziene PKB worden vastgelegd. Voor een goed begrip is het zinvol om een onderscheid te maken tussen het beleid ten aanzien van de Waddenzee en de instrumenten om dit beleid te effectueren. Het ligt in de rede om het beleid ten aanzien van de Waddenzee vast te stellen in het kader van de behandeling in de kamer van de PKB Waddenzee, en niet in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Uit de behandeling van dit wetsvoorstel moet blijken dat de instrumenten klaar liggen om het beleid uit te voeren.

Hierna wordt gezien welke instrumenten ter beschikking staan om een concrete opsporings- of winningsactiviteit te beperken of te reguleren. De PKB zelf schept immers maar beperkte juridische gevolgen ten aanzien van die concrete activiteiten. Met behulp van andere besluiten zal een activiteit – overeenkomstig het vastgelegde beleid – moeten worden verboden of (onder voorschriften en beperkingen) worden toegestaan.

Wat betreft de gebiedsgerichte bescherming van natuur en milieu is er de Natuurbeschermingswet 1998. De Waddenzee is reeds als staatsnatuurmonument aangewezen op grond van de huidige Natuurbeschermingswet.<sup>1</sup> Op grond van het overgangsrecht van de Natuurbeschermingswet 1998 zullen staatsnatuurmonumenten op grond van de huidige Natuurbeschermingswet gaan gelden als beschermde natuurmonumenten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De Waddenzee zal dus onder artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 gaan vallen. Dat artikel verbiedt het zonder vergunning verrichten van bepaalde handelingen in (en soms rond) een beschermd natuurmonument.<sup>2</sup> De criteria waaronder vergunning verleend mag worden zijn afgestemd op het regime van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.<sup>3</sup>

Het opsporen of het winnen van aardgas in de Waddenzee zal geschieden met behulp van een mijnbouwwerk. Een winningswerk zal vallen onder hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Voor het oprichten en instandhouden van een winningswerk zal een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer nodig zijn (een milieuvergunning). Als voor de handelingen die met een mijnbouwwerk worden verricht ook een vergunning is vereist op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998, wordt die vergunning geïncorporeerd in de milieuvergunning. De milieuvergunning wordt slechts afgegeven als het krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegde gezag heeft verklaard geen bedenkingen te hebben tegen de milieuvergunning. Een opsporingswerk zal in het algemeen niet onder hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer vallen, voor het oprichten en instandhouden van een opsporingswerk is een mijnbouwmilieuvergunning nodig. Het incorporeren van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in de milieuvergunning geldt mutatis mutandis ook voor de mijnbouwmilieuvergunning.

Zowel de milieuvergunning als de mijnbouwmilieuvergunning zijn instrumenten ter uitvoering van het PKB-beleid. Deze vergunningen kunnen zo nodig worden geweigerd. Als er geen aanleiding is om een vergunning te weigeren, wordt een vergunning onder de nodige voorschriften afgegeven. Naast de aan een vergunning te verbinden specifieke milieuvoorschriften zal overigens het Mijnbouwbesluit ook (algemene) regels stellen ter bescherming van het milieu.

De ruimtelijke inpassing van het in de PKB vastgelegde beleid zal plaatsvinden in provinciale en gemeentelijke plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo hebben de gemeenten Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling, Vlieland, Texel en Wieringen een eensluidend bestemmingsplan vastgesteld voor de desbetreffende delen

<sup>1</sup> Strikt genomen is niet het hele gebied van de PKB Waddenzee als staatsnatuurmonument aangewezen. Enkele (vaar)geulen zijn buiten de aanwijzing gehouden.

<sup>2</sup> Het is de bedoeling om de bevoegdheid tot het verlenen van de vergunning door middel van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 ten aanzien van met name te noemen activiteiten van nationaal belang, te leggen op het niveau van de centrale overheid. Zie hieromtrent de beschouwing in punt 7 van deze nota.

<sup>3</sup> Het PKB-Waddenzeegebied is in 1991 aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn. Sinds 1998 is het hele gebied als speciale beschermingszone aangemeld in het kader van de Habitatrichtlijn.

van de Waddenzee (Bestemmingsplan Waddengebied 1986). Het bestemmingsplan verbiedt het opsporen en winnen van delfstoffen. In 1997 heeft een wijzigingsplan ter inzage gelegen, dat proefboringen mogelijk maakt. De procedure ten aanzien van de wijziging is inmiddels stopgezet. Afhankelijk van het in de PKB vast te leggen beleid, zullen de lokale bestemmingsplannen mogelijk moeten worden aangepast. Zie omtrent de doorwerking van het nationale beleid in ruimtelijke plannen van de medeoverheden de beschouwing in punt 7 van deze nota.

Opsporings- en winningsvergunningen zijn onder de nieuwe Mijnbouwwet geen instrumenten ter bescherming van natuur en milieu. Zoals eerder is uiteengezet, is het milieu immers geen belang dat bij de besluitvorming over het verlenen van een opsporings- of winningsvergunning voor aardgas wordt meegewogen. Overigens ook onder de huidige wetgeving is het niet zo dat de opsporing of winning van aardgas in de Waddenzee met name wordt beperkt door het afwezig zijn van een opsporings- of winningsvergunning. Voor een belangrijk deel van het Waddenzeegebied zijn reeds concessies (winningsvergunningen onder de Mijnbouwwet) verleend.

In artikel 119 is bepaald dat binnen de Waddenzee geen opsporingsvergunning wordt verleend voorzover de bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet geldende PKB Waddenzee zich daartegen verzet. Deze bepaling is overgenomen uit de Wet opsporing delfstoffen. Het artikel kan – evenals artikel 7 – worden geschrapt, nu de instrumenten die de algemene wetgeving en met name de Natuurbeschermingswet 1998 biedt, voldoende zijn voor de bescherming van de Waddenzee (zie onderdeel M van de nota van wijziging).

Hierboven zijn in meer algemene zin de (voortschrijdende) inzichten geschetst ten aanzien van het sluiten van gebieden en ten aanzien van het opsporen en winnen van aardgas in de Waddenzee. Hierna ga ik in op enkele specifieke vragen van de leden van verschillende fracties, waarbij het antwoord op de vraag niet in het bovenstaande besloten ligt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe de Natuurbeschermingswet zich verhoudt met de artikelen 7 en 119 wat betreft de Waddenzee en de Noordzeekustzone.

Deze vraag is in algemene zin reeds hiervoor beantwoord, maar verdient enige aanvulling voor de Noordzeekustzone. De Noordzeekustzone maakt geen deel uit van het als beschermd natuurmonument aangewezen gebied. De bescherming die artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 biedt, geldt in de eerste plaats schadelijke handelingen binnen het beschermde natuurmonument. Het vierde lid van artikel 16 geeft een uitbreiding voor handelingen buiten het beschermde natuurmonument (de externe werking) voorzover dat in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurgebied is opgenomen. Omdat de Waddenzee een beschermd natuurmonument is op grond van het overgangsrecht in de Natuurbeschermingswet 1998, kan het vierde lid van artikel 16 geen externe werking bewerkstelligen. Het overgangsrecht in de Natuurbeschermingswet 1998 biedt echter zelf een voorziening in artikel 65. Op grond van die bepaling is er sprake van externe werking voorzover het handelingen betreft die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren.

Activiteiten in verband met de opsporing of winning van aardgas binnen de Noordzeekustzone, die niet een dergelijke schadelijke uitstraling kunnen hebben op het gebied van de Waddenzee vallen niet onder de werking van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998, aangenomen



dat geen ánder beschermd natuurmonument hen onder die werking brengt. In dat geval wordt de bescherming van het milieubelang geboden door de besluitvorming omtrent de (mijnbouw)milieuvergunningen en door de milieuregels in het Mijnbouwbesluit.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke wetten van toepassing zijn op het land, op de Noordzee en op de Waddenzee.

In het algemeen is een wet die geen rijkswet is en die niet zelf een afwijkend systeem ten aanzien van zijn toepassingsgebied kent, uitsluitend van toepassing op het Nederlandse territorium.<sup>1</sup> Het Nederlandse territorium omvat het land en de Noordzee tot 12 zeemijl (ruim 22 km) uit de kust.<sup>2</sup> De 12 mijl wordt gerekend vanaf de Noordzezijde van de waddenilanden. De Waddenzee valt dus geheel binnen het Nederlandse territorium.

Enkele wetten bepalen zelf dat zij gelden binnen een ruimer toepassingsgebied. De nieuwe Mijnbouwwet zal op het Nederlandse territorium en op het Nederlandse deel van het continentaal plat van toepassing zijn (zie artikel 2, eerste lid). De Natuurbeschermingswet 1998, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening kennen geen bepaling die het toepassingsgebied uitbreidt.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, RPF en GPV stelden vragen omtrent het regime van schadevergoeding dat in het derde lid van artikel 7 is opgenomen.

Nu de bevoegdheid van artikel 7 tot het sluiten van gebieden is vervallen, verdwijnt ook de grond om ter gelegenheid van een dergelijk besluit zo nodig schadevergoeding toe te kennen. Dat neemt niet weg dat de gebeurtenissen zich zo kunnen ontwikkelen dat een opsporingsvergunning of een winningsvergunning wordt afgegeven, vervolgens een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of een (mijnbouw)milieuvergunning wordt aangevraagd, waarna een van deze vergunningen wordt geweigerd. Het is ook denkbaar dat na het verlenen van de opsporings- of winningsvergunning een bestemmingsplan zodanig wordt gewijzigd dat de beoogde activiteit wordt verboden. In al deze gevallen kan zich de vraag voordoen of er aanleiding is voor vergoeding van schade. In de navolgende beschouwing wordt er van uitgegaan dat het latere besluit op zichzelf rechtmatig is. Het gaat – net als bij het nu geschrapte artikel 7 – om schadevergoeding bij een rechtmatige overheidsdaad.

In de eerste plaats moet de betekenis van de opsporingsvergunning en de winningsvergunning onder de nieuwe Mijnbouwwet voor ogen worden gehouden. Zoals reeds eerder is betoogd, zijn deze vergunningen gericht op het reguleren van de mijnbouw in meer strikte zin: zij zijn niet gericht op het doen van uitspraken omtrent de nodige bescherming van natuur en milieu of omtrent de inpasbaarheid van de beoogde activiteiten in de ruimtelijke planning. Het enkele feit dat een opsporingsvergunning of winningsvergunning is verleend, impliceert niet dat schadevergoeding verleend moet worden als de beoogde activiteit door een andere publiekrechtelijke blokkade wordt getroffen. Stel dat voor een winningswerk (onder meer) een winningsvergunning en een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (nb-vergunning) nodig zijn. Het verlenen van de winningsvergunning en het vervolgens weigeren van de nb-vergunning is op zich geen reden voor vergoeding van schade bij het weigeren van de nb-vergunning. Er kan onder omstandigheden wel aanleiding tot schadevergoeding zijn als bijvoorbeeld het natuurbeschermingsbeleid zonder dat dit was te voorzien aanzienlijk

<sup>1</sup> Er zijn uitzonderingen op deze algemene regel. Zo is bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op Nederlandse bestuursorganen, ook als een bestuursorgaan zijn functie buiten Nederland uitoefent. Ook kan een andere wet het toepassingsgebied van een wet verruimen, zoals bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet installaties Noordzee dat de Nederlandse strafwet toepasselijk verklaart op ieder die zich op of met betrekking tot een installatie ter zee aan enig strafbaar feit schuldig maakt.

<sup>2</sup> Zie de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.

wordt verscherpt, en op basis van het nieuwe beleid geen nb-vergunning voor het werk afgegeven kan worden.

Hoofdstuk VI van de Natuurbeschermingswet 1998 bevat voor een dergelijk geval een regeling omtrent het toekennen van schadevergoeding. Het gaat dan om schade – zoals gebruikelijk bij deze regelingen – die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd (zie artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998).

De mijnbouwactiviteiten kunnen ook worden geblokkeerd of beperkt als geen milieuvergunning wordt afgegeven of als een milieuvergunning wordt aangescherpt.

De Wet milieubeheer kent een schadevergoedingsregeling voor bepaalde gevallen waarin een besluit omtrent een milieuvergunning schade toebrengt. Deze regeling is met name gericht op gevallen waarin het regime voor een inrichting wordt verscherpt of kan worden verscherpt. De eerste oprichting van een inrichting valt niet onder de regeling. Degene die de inrichting drijft en zich ten gevolge van het besluit voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven komt in aanmerking voor een naar billijkheid te bepalen vergoeding, voorzover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien (zie artikel 15.20 van de Wet milieubeheer).

Door een wijziging van artikel 35 zal ook deze regeling van overeenkomstige toepassing zijn op de mijnbouwmilieuvergunning (zie onderdeel G van de nota van wijziging).

In verband met schade veroorzaakt door een besluit omtrent bepalingen van een bestemmingsplan of vrijstelling van een bestemmingsplan kent de Wet op de Ruimtelijke Ordening een schaderegeling. De belanghebbende die schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, komt in aanmerking voor een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding (zie artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Tot slot kan nog gewezen worden op de in de administratiefrechtelijke jurisprudentie ontwikkelde toekenning van schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen, in die gevallen waarin de bevoegdheid tot toekenning niet in een wettelijk voorschrift is neergelegd.<sup>1</sup> Al langer kent de bestuursrechtspraak de toekenning van schadevergoeding of nadeelcompensatie in het kader van een evenwichtige belangenafweging bij het nemen van een schadeveroorzakend besluit. Sinds enkele jaren is in de bestuursrechtspraak ook de ongeschreven publiekrechtelijke grondslag voor een zelfstandig besluit tot toekenning van schadevergoeding aanvaard (het zelfstandig schadebesluit).<sup>2</sup> Uit deze jurisprudentie komt naar voren dat ook in gevallen waarin er geen wettelijk voorschrift is dat in de toekenning van schadevergoeding voorziet, een bestuursorgaan gehouden is tot compensatie van onevenredige schade die is ontstaan in een door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ontstane rechtsverhouding. Schade die tot het normale maatschappelijke risico van de benadeelde behoort, komt niet voor vergoeding in aanmerking.

<sup>1</sup> Hier blijft buiten beschouwing de jurisprudentie over tegen de overheid ingestelde acties uit onrechtmatige daad, waarbij de overheid zich erop beroept dat zij op zich een juist besluit genomen heeft of juist gehandeld heeft.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld AB 1997, 66; AB 1997, 143 en AB 1997, 229.

### **30. Opruimingsplicht mijnbouwinstallaties**

In antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP wijs ik er op dat in het wetsvoorstel expliciet geregeld is op wie de verwijderingsplicht rust. Ingevolge artikel 39, vijfde lid, in samenhang met artikel 36, vierde lid, is aangewezen de (laatste) vergun-

ninghouder dan wel, ingeval de vergunning door meerdere personen wordt gehouden, de (laatstelijk) op grond van artikel 23 aangewezen persoon (de zogenaamde operator).

## **FINANCIEEL REGIME**

### **31. Kosten invoering nieuw financieel systeem**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom bij de invoering van een nieuw financieel systeem het gebruikelijke principe van budgettaire neutraliteit niet is toegepast. Zij vroegen of hier sprake is van een verbetering van het mijnbouwklimaat. Wat wordt bedoeld met «additionele winning»?

In zijn algemeenheid zijn grootschalige vereenvoudigingen in het belastingsysteem niet mogelijk onder handhaving van strikte budgettaire neutraliteit. Dat neemt niet weg dat het door deze leden hier en ook in punt 34 benadrukte principe ten grondslag heeft gelegen aan het wetsvoorstel. Een ander uitgangspunt was dat de maatschappijen die een of meerdere vergunningen houden zoveel mogelijk financieel neutraal overgaan op het nieuwe systeem. Volledige budgetneutraliteit voor de staat en financieel neutrale overgang van iedere individuele vergunninghouder zijn echter niet te verenigen uitgangspunten. In het licht van de totale jaarlijkse aardgasbaten van bijna 6 miljard gulden is mijns inziens een batenderving in de orde van grootte van 10 miljoen gulden een aanvaardbaar effect. Daarmee is tevens een bescheiden, maar wenselijke verbetering van het mijnbouwklimaat bereikt. Dat kan leiden tot toenemende exploratieactiviteiten en vervolgens tot een toename van de hoeveelheid winbare reserves. De productie van extra kubieke meters gas betekent potentieel extra baten voor de overheid.

### **32. Mijnbouwklimaat, flexibel financieel systeem**

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, RPF en GPV benadrukten het belang van een flexibel systeem van afdrachten voor een goed mijnbouwklimaat en de ontwikkeling van kleine en marginale velden op het continentaal plat. In dat verband vroegen de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA waarom de in artikel 18 van de Mijnwet continentaal plat verankerde mogelijkheid tot individuele aanpassing van de financiële voorwaarden in de vergunningsvoorschriften op verzoek van de vergunninghouder, niet is gehandhaafd. De leden van de fracties van PvdA en D66 wezen op het belang van de afdrachten voor het marginale en kleine veldenbeleid. In dat verband vroegen de leden van de PvdA-fractie of het marginale en kleine veldenbeleid nog steeds het speerpunt van het overheidsbeleid is. Ook vroegen deze leden, evenals de leden van de fractie van het CDA in paragraaf 2, hoe de regering staat tegenover de suggestie van een apart financieel regime voor specifieke gasvelden dat is afgestemd op de economische randvoorwaarden. Voorts vroegen de leden van de fracties van PvdA, D66, RPF en GPV de regering in te gaan op de positie van de Nederlandse mijnbouwindustrie in internationaal perspectief.

De constatering van de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA dat met het vastleggen van de financiële voorwaarden in de wet de ministeriële beleidsvrijheid tot aanpassing van de vergunningsvoorschriften in individuele gevallen vervalt, is op zich juist. Dat neemt niet weg dat ik heb getracht aan de brede wens tot flexibiliteit op een andere wijze gehoor te geven. Het wetsvoorstel geeft op een meer generieke wijze vorm aan de noodzakelijke flexibiliteit in het afdrachtensysteem.

Een individuele benadering van vergunninghouders, zoals door deze leden voorgestaan, past niet in de opzet van het wetsvoorstel. Dat legt – in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid – de essentiële normen, waaronder de financiële, in algemeen geldende regels neer in de wet in plaats van in individuele vergunningsvoorschriften. Ook de Raad van State benadrukte in het advies inzake het wetsvoorstel voor de inwerkingtreding van de willekeurige afschrijving het beginsel van gelijke behandeling van alle vergunninghouders. De Raad meent dat de toepassing van bedoelde beleidsvrijheid moet plaatsvinden binnen het bij of krachtens de wet of algemeen geldende beleidsregels gegeven kader.

Ik deel de opvatting van de verschillende leden dat permanente zorg is vereist voor het mijnbouwklimaat en de continuïteit in de exploratie en exploitatie van de kleine en marginale velden op zee. Met hen ben ik van mening dat het afdrachtensysteem van betekenis is voor de ontwikkeling van kleine en marginale velden op het continentaal plat. Een goed mijnbouw-klimaat is echter naar mijn mening niet exclusief verbonden met de mogelijkheid tot aanpassing van individuele vergunningsvoorschriften. Flexibiliteit in het afdrachtensysteem is van belang voor alle mijnbouw-ondernemingen. Een algemeen geldend systeem van afdrachten dat vastligt in de wet, maar dat in de uitvoering recht doet aan de individuele posities van vergunninghouders, biedt een eenduidig kenbare en structurele waarborg voor de gewenste flexibiliteit. In dat opzicht kan het systeem, zoals dat is neergelegd in het wetsvoorstel, zich meten met het systeem van flexibiliteit door middel van aanpassing van de vergunningsvoorschriften. In het navolgende zal dit worden toegelicht.

Heffingen die zijn gerelateerd aan de omzet of winst bevatten uit hun aard al een flexibiliteit in de hoogte van de afdracht. Voor de aan de omzet gerelateerde cijnsheffing geldt dat dalende prijzen leiden tot verminderde omzetten tot een vermindering van de cijnsafdracht. Het inherente aanpassingsvermogen van het winstaandeel manifesteert zich bij dalende winsten in een meer dan evenredig dalende afdracht. Bij lagere winsten, bijvoorbeeld door lagere gasprijzen of door lagere olieprijsen, vermindert het winstaandeel en resteert uiteindelijk de heffing van Vpb naast cijns en oppervlakterecht.

De Mijnbouwwet versterkt de flexibiliteit in de afdracht van het winstaandeel door de combinatie van de betere gebruiksmogelijkheden van de willekeurige afschrijving, de relatie tussen het winstaandeel en de winstmarge van de vergunninghouder en de verruimde mogelijkheid tot consolidatie van vergunningen. In het navolgende worden deze elementen toegelicht.

In de eerste plaats is voor de berekening van het winstaandeel de wijze van afschrijving van belang. De olie- en gasindustrie is een kapitaalintensieve industrie. De afschrijvingen op de investeringen in bedrijfsmiddelen vormen derhalve een belangrijke kostenpost. Sinds 1 juli 1995 kan op investeringen in bepaalde bedrijfsmiddelen in het kader van de winning op het continentaal plat zowel voor de Vpb als voor het winstaandeel willekeurig worden afgeschreven. Dat betekent dat het betalen van Vpb en winstaandeel kan worden uitgesteld totdat de volledige investering is terugverdiend. Willekeurige afschrijving draagt in die zin belangrijk bij aan de stimulering van opsporings- en winningsactiviteiten op het continentaal plat.

Het tweede belangrijke element dat het winstaandeel flexibiliseert, is het volgende. Uit de in paragraaf 7.6 van de memorie van toelichting gebruikte formules blijkt dat pas vanaf een winstmarge van 25% (berekend na aftrek van cijns en oppervlakterecht) de houder van een

winningsvergunning naast Vpb ook winstaandeel verschuldigd wordt. Door de samenvoeging van de verschillende financiële regimes geldt dit onder de Mijnbouwwet ook voor de vergunningen die nu onder KB '76 en KB '96 vallen. Tot aan die winstmarge van 25% is de winst van de mijnbouwonderneming net als die van iedere andere onderneming uitsluitend onderworpen aan de Vpb-heffing van 35%. Daarin verschilt de mijnbouwonderneming, afgezien van de heffing van cijns en oppervlakerecht, niet van de overige industrie. Vanaf een winstmarge van 25% stijgt het gezamenlijk percentage van Vpb en winstaandeel geleidelijk van het Vpb-tarief van 35% naar maximaal 50% bij een naar 100% stijgende winstmarge. Een lagere opbrengst betekent een lagere winstmarge, maar tevens ook een daling van deze governmenttake. Op het moment dat de winstmarge onder de 25% daalt, is geen winstaandeel meer verschuldigd.

Het derde element dat de flexibiliteit verder vergroot is de verruimde mogelijkheid tot consolidatie. Evenals bij de Vpb is het voor ondernemingen bij het winstaandeel van belang dat verliesgevende activiteiten kunnen worden geconsolideerd met winstgevende activiteiten. Onder de huidige regelgeving worden de resultaten van een mijnbouwonderneming voor het winstaandeel per regime afzonderlijk behandeld. Voor de meeste mijnbouwondernemingen geldt dat zij voor de winning op zee onder de verschillende financiële regimes vergunningen hebben en daarvoor twee aparte resultatenrekeningen moeten indienen. Hetzelfde geldt als zij vergunningen op land hebben. De vaststelling van resultatenrekeningen en winstaandeel vindt gescheiden plaats. Vergunningen op zee onder het ene regime kunnen winstgevend zijn, terwijl de vergunningen op zee onder het andere regime tot een verlies leiden. In het ene regime is er dan wel winstaandeel verschuldigd, in het andere niet. De negatieve resultaten van de vergunningen uit het verliesgevende regime kunnen echter niet worden verrekend met de positieve resultaten uit het andere regime. In zijn totaliteit is deze onderneming derhalve winstaandeel verschuldigd. Het wetsvoorstel maakt aan deze scheiding van resultaten een einde door de invoering van één uniform regime voor het geconsolideerde resultaat van alle zeevergunningen. Dezelfde consolidatiemogelijkheid geldt voor de landvergunningen. Verruiming van consolidatie betekent dat de minder rendabele activiteiten direct kunnen worden verrekend met de meer rendabele activiteiten. Daardoor wordt het effect van de willekeurige afschrijving en van hierboven beschreven verhouding tussen winstmarge en winstaandeel verder versterkt. Dat kan de totale druk van het winstaandeel in een bepaald jaar beperken.

Het invoeren van een specifiek afdrachtensysteem voor marginale velden (ring-fencing), zoals door de leden van de fracties van PvdA en CDA is bepleit, zal de ontwikkeling van deze velden eerder blokkeren dan stimuleren. Ring-fencing van kleine en marginale velden betekent namelijk een scheiding van resultaten, omdat de resultaten van deze velden voor de berekening van het winstaandeel volledig moeten worden gesepareerd van de geconsolideerde resultatenrekening. Het gevolg is dat de kosten van deze kleine velden niet meer ten laste kunnen worden gebracht van de resultaten van de betere vergunningen van de vergunninghouder. Daarmee zouden de beoogde voordelen van consolidatie weer teniet worden gedaan. De flexibiliteit in de heffing van het winstaandeel is mede gebaseerd op de verruimde mogelijkheid tot consolidatie van de resultaten.

Het volgende voorbeeld zal dit verduidelijken: Een vergunninghouder heeft twee velden, een klein, marginaal veld A met een omzet van 100 en kosten van 90 en een groot veld B met een omzet van 300 en kosten van 210. Na consolidatie van de resultaten van deze velden op grond van het wetsvoorstel bedraagt voor deze vergunninghouder de omzet 400 en zijn

de kosten 300, zodat de winst 100 bedraagt en de winstmarge 25% is. Bij deze winstmarge is over de beide velden gezamenlijk geen winstaandeel verschuldigd.

(wetsvoorstel)	veld A	veld B	consolidatie A en B
omzet	100,0	300,0	400,0
kosten	90,0	210,0	300,0
bruto winst	10,0	90,0	100,0
winstaandeel			0,0

Scheiding van de velden A en B, met handhaving van het regime van het wetsvoorstel, en dientengevolge gescheiden resultatenrekeningen en een gescheiden berekening van het winstaandeel voor deze velden laat het volgende beeld zien. Voor veld B is een winstaandeel verschuldigd van 4,6. Voor veld A is geen winstaandeel verschuldigd. Daaruit blijkt dat een versoepeling of zelfs afschaffing van het winstaandeel voor het marginale veld A geen betekenis heeft. Anderzijds zijn de gevolgen van separatie voor veld B nadelig ten opzichte van een berekening van het winstaandeel op basis van een geconsolideerde resultatenrekening.

(Ring-fencing)	veld A	veld B
omzet	100,0	300,0
kosten	90,0	210,0
bruto winst	10,0	90,0
winstaandeel	0,0	4,6 (= (4/13) * (0,75 * omzet – kosten))

Ring-fencing betekent dus dat de mindere resultaten van de marginale velden niet kunnen worden geconsolideerd met de resultaten van de beter renderende vergunningen. Het gevolg kan zijn dat de totale winstaandeelplicht voor de onderneming toeneemt. Dit kan de ontwikkeling van kleine en marginale velden belemmeren.

De regering acht de ontwikkeling van kleine en marginale velden blijvend van groot belang. De doelstelling is om kleine velden tot ontwikkeling te brengen en zoveel mogelijk gas met voorrang uit deze velden te produceren. De financiële voorwaarden, zoals die in het wetsvoorstel zijn neergelegd, zijn in lijn met het continueren van het kleine veldenbeleid. Tevens is tegemoet gekomen aan de wens van de leden van de fractie van de PvdA om door flexibiliteit in de afdrachten kleine velden te stimuleren om in productie te blijven. Tijdens de levensduur van het veld zijn de afdrachten op de geschetste wijze afgestemd op de feitelijke economische ontwikkelingen. Dat betekent dat bij afnemende productie en opbrengsten aan het einde van de productieperiode de totale governmenttake van winstaandeel en Vpb afneemt tot de Vpb-heffing.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in te gaan op het standpunt van de FNV dat er zo'n 75 aantoonbare marginale gasvelden tot ontwikkeling kunnen worden gebracht mits de overheid voorziet in de noodzakelijke financiële flexibiliteit.

Zoals reeds is aangegeven, is beoogd met een generieke toepassing de gewenste flexibiliteit in het afdrachtensysteem aan te brengen. De belangrijkste voorwaarde voor de ontwikkeling van kleine velden is de economische rentabiliteit. Hoewel belangrijk, zijn de financiële voorwaarden hier slechts een onderdeel van. Dit betekent dat ongeacht de financiële voorwaarden een aantal van deze velden niet tot ontwikkeling zal worden gebracht. Belangrijke factoren voor de rentabiliteit zijn: de verwachte gasprijs, de afstand tot de infrastructuur, de winbare reserves,

de samenstelling van het gas en de geologische eigenschappen. Zo kan een veld van 3 miljard m dat ver van de infrastructuur ligt onrendabel zijn, terwijl een kleiner veld van 1 miljard m, maar dicht bij de infrastructuur, wel rendabel kan zijn. Met andere woorden, er zijn veel factoren naast de financiële voorwaarden die een mijnbouwonderneming doen besluiten tot exploratie en exploitatie.

Verder vroegen de leden van de fractie van de PvdA naar de gevolgen voor de staatsinkomsten indien over niet al te lange termijn de exploitatie van deze kleine velden ter hand wordt genomen.

Ik wijs erop dat met deze ontwikkelingen in de begroting rekening wordt gehouden. De begroting is mede gebaseerd op het Plan van Gasafzet van Gasunie. Daarin wordt naast de afzet van aardgas ook een raming opgesteld voor de inkoop van gas door Gasunie, welke mede is gebaseerd op verwachtingen van de maatschappijen.

Door de leden van de fracties van PvdA, D66, RPF en GPV werd gevraagd naar de internationale concurrentiepositie van Nederland met name ten opzichte van de directe concurrenten als Groot-Brittannië en Noorwegen.

Door een onafhankelijk bureau is zeer recent een onderzoek uitgevoerd naar de delfstoffenwinning in de landen rond de Noordzee: Groot-Brittannië, Noorwegen, Nederland, Duitsland en Denemarken. De resultaten van dit onderzoek stuur ik u separaat toe. Het onderzoek toont aan dat de concurrentiepositie van de Nederlandse gasindustrie redelijk is ten opzichte van deze concurrenten. Onderzocht is waar een geïnvesteerde gulden voor exploratie voor een maatschappij het hoogste verwachte rendement oplevert. In het onderzoek zijn alle factoren, waaronder de financiële voorwaarden, meegewogen die voor de exploratie en de winning van gas van belang zijn. Belangrijke pluspunten in Nederland zijn de hoge succesratio bij exploratie, de dichte infrastructuur op zee en de gegarandeerde inname van Gasunie. De succesratio heeft betrekking op de economisch winbare reserves. Zo kan een gasveld in Nederland van 2 miljard m economisch winbaar zijn, terwijl een gasveld van 5 miljard m in Engeland niet economisch winbaar is. De succesratio wordt in grote mate bepaald door de infrastructuur van het leidingennet. Op het Nederlandse continentaal plat is de infrastructuur goed. Daarnaast is de inname van Gasunie van groot belang voor rentabiliteit. Zodra het gasvoorkomen is aangetoond, kan het veld ontwikkeld worden en het gas verkocht worden. Voor een producent is dit een belangrijke risico verlagende factor.

Verder is in hetzelfde rapport een vergelijking gemaakt tussen het huidige KB '96-regime en het in de Mijnbouwwet voorgestelde regime. Het rapport toont aan dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot een verbetering van het investeringsklimaat in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat artikel 78 voor de nodige flexibiliteit kan zorgen ten behoeve van de kleine en marginale velden. Deze constatering is echter niet juist. Artikel 78 heeft uitsluitend betrekking op afdrachten bij vergunningen die niet op koolwaterstoffen betrekking hebben en op opslagvergunningen.

### **33. Bonus, oppervlakterechten**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom voor opsporingsvergunningen aan de zeezijde wél en voor die aan de landzijde géén oppervlakterechten verschuldigd zijn.

In 1967 is de heffing van oppervlakterechten ingevoerd voor vergunningen die zijn verleend voor de opsporing op het continentaal plat. Deze heffing is destijds niet overgenomen voor de houders van opsporingsvergunningen (boorvergunningen) op het Nederlands territorium. Daarentegen betalen zij wel andere afdrachten die niet gelden voor opsporingsvergunningen op zee. Dit betreft leges voor vergunningen, onroerende zaakbelasting en vergoedingen aan de eigenaren van de grond. Om lastenverzwaring te voorkomen, bestendigt de Mijnbouwwet deze situatie en worden over opsporingsvergunningen op land geen oppervlakterechten geheven.

De vraag van deze leden hoe opsporingsactiviteiten op land dan worden gestimuleerd, wordt beantwoord door artikel 13 van het wetsvoorstel. In opsporingsvergunningen wordt bepaald binnen welke tijdvakken opsporingsactiviteiten en eventueel verkenningsonderzoeken moeten worden verricht. Dat geldt overigens niet alleen voor land, maar ook voor zee. Aan deze verplichtingen heeft de vergunninghouder zich op straffe van de mogelijkheid tot intrekking van de vergunning te houden.

Als het zo is dat voor opsporingsvergunningen op land geen oppervlakterechten zijn verschuldigd, was het de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk waarom in artikel 52, eerste lid, van het wetsvoorstel dan toch wordt gesproken over «opsporingsvergunning» en op pagina 73 van de memorie van toelichting over «iedere vergunning die hij op 1 januari van een kalenderjaar houdt».

Het antwoord op deze vraag is van wetstechnische aard. Artikel 50, eerste lid, geeft aan voor welke vergunningen oppervlakterecht verschuldigd is. Daar horen opsporingsvergunningen aan de landzijde niet bij. In de volgende artikelen en in de memorie van toelichting kan dan ten algemene worden gesproken over opsporings- en winningsvergunningen. Daaronder vallen vanzelfsprekend niet de vergunningen die eerder van het oppervlakterecht zijn uitgezonderd. Artikel 52, eerste lid, heeft derhalve alleen betrekking op opsporingsvergunningen aan de zeezijde. De aangehaalde passage in de memorie van toelichting ziet alleen op vergunningen waarover krachtens artikel 50 oppervlakterecht verschuldigd is.

Deze leden meenden dat de term «gebruiksjaar» kan suggereren dat oppervlakterecht alleen verschuldigd is indien de houder van de vergunning daadwerkelijk van de vergunning gebruik maakt.

Een dergelijke uitleg strookt niet met de betekenis die in artikel 52, eerste lid, van het wetsvoorstel is gegeven aan het begrip gebruiksjaar. Daar is expliciet bepaald dat voor de verschuldigdheid van het oppervlakterecht bepalend is of een vergunning op 1 januari van het desbetreffende kalenderjaar onherroepelijk van kracht is. Of daadwerkelijk van de vergunning gebruik wordt gemaakt, is niet relevant. Als de vergunning van kracht is, dan kan de houder deze gebruiken en de desbetreffende activiteiten verrichten. Slechts als een beroepsprocedure tegen de verlening van de vergunning de onherroepelijke van kracht wording opschort tot een datum na 1 januari, is er in dat kalenderjaar nog geen oppervlakterecht verschuldigd. De vergunninghouder verkeert dan materieel in dezelfde omstandigheden als wanneer hij géén vergunning zou hebben.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de afbakening tussen de heffing van oppervlakterecht op basis van de Mijnbouwwet en de heffing op geproduceerde oppervlaktedelfstoffen ingevolge de Ontgrond-



ingenwet. Zo vroegen zij of er bijvoorbeeld bij de zoutwinning een cumulatie van heffingen kan optreden.

Het criterium van de toegepaste techniek en het 100-meter-dieptecriterium scheidt de opsporing en winning van delfstoffen in de ondergrond op grond van de Mijnbouwwet van de ontgroning van stoffen in dagbouw ingevolge de Ontgrondingenwet. De Mijnbouwwet heeft betrekking op delfstoffen die door ondergrondse werken op een diepte van meer dan 100 meter uit de aardbodem worden gehaald. De zoutwinning in Nederland wordt daarom aangemerkt als winning in de zin van de Mijnbouwwet. Omdat de Mijnbouwwet exclusief van toepassing is, doet een cumulatie van heffingen bij de zoutwinning zich niet voor (zie tevens onder punt 41 van deze nota).

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de heffing van oppervlakterechten stijgt met het aantal gebruiksjaren van de vergunning, terwijl productie en opbrengsten dan juist afnemen. Zou het niet beter zijn deze heffing te relateren aan de opbrengsten, zoals in de Ontgrondingenwet, zo vroegen deze leden.

Wat betreft de heffing van oppervlakterechten merk ik op dat alleen bij opsporingsvergunningen sprake is van een progressie in het tarief. Omdat er in de opsporingsfase nog geen opbrengsten uit de winning zijn, is de suggestie van deze leden om de hoogte van de heffing af te stemmen op het verloop van de opbrengsten, in deze periode niet uitvoerbaar. Tijdens de winningsperiode is een koppeling van het oppervlakterecht aan de omzet of de opbrengst niet wenselijk. Het oppervlakterecht beoogt immers een financiële prikkel te zijn voor verder onderzoek, dan wel om de niet (meer) prospectieve delen van het desbetreffende gebied niet onnodig lang in vergunning te houden. De provinciale heffing in de Ontgrondingenwet, waarnaar door deze leden wordt verwezen, heeft een ander doel. Die heffing bestrijdt de kosten van werkzaamheden van de provincie, van compenserende maatregelen en van schadevergoedingen. De grondslag voor deze heffing is de te winnen hoeveelheid vaste stoffen en niet de opbrengst daarvan, zoals door deze leden wordt gesuggereerd. Omdat ook onder de huidige regelgeving tijdens de winning sprake is van een systeem met vaste tarieven per vierkante kilometer, is van de door deze leden genoemde verzwaaring van bedrijfsrisico's geen sprake. De tarieven zijn zodanig dat in vergelijking met de huidige situatie de financiële consequenties voor vergunninghouders zo beperkt mogelijk zijn.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel contact is geweest met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. De vraag was of alle betrokkenen zich konden vinden in de verschuiving van de opbrengst van de cijnsheffing van gemeenten naar provincies. Verder vroegen zij naar het doel, de betekenis, bestemming en de hoogte van de afdracht aan de provincie.

Het concept-voorstel van de Mijnbouwwet is aan het IPO en de VNG voorgelegd. Hierop is door deze organisaties niet gereageerd. De VNG heeft op 15 december 1998 een afschrift gestuurd van zijn brief aan de vaste commissie voor Economische Zaken. In de brief verzocht de VNG de vaste commissie paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel aan te passen, in die zin dat de houder van een winningsvergunning ook aan de gemeenten de in artikel 56 opgenomen vergoeding verschuldigd zal zijn. In de memorie van toelichting onder paragraaf 7.4 is aangegeven waarom een uitkering aan gemeenten in het wetsvoorstel niet is opgenomen. De brief van de VNG werpt daar geen ander licht op.

De vraag van de leden van de CDA-fractie over de verschuiving van de cijnsopbrengst zal berusten op een misverstand. Ook onder de Mijnbouwwet vallen de opbrengsten uit de cijnsheffing in de algemene middelen van de staat. Aangenomen moet worden dat de gestelde vraag betrekking heeft op de nieuwe afdracht aan de provincie die in de plaats komt van de huidige afdracht aan de gemeente. Omdat de gemeentelijke heffing vervalt, heeft deze provinciale heffing voor vergunninghouders geen financiële consequenties. Gelet op de aard van de heffing heeft deze alleen op vergunningen aan de landzijde betrekking.

De afdracht aan de provincie bedraagt f 84 300 per ha (op jaarbasis 1997). Het bedrag is geïndexeerd aan het indexcijfer der lonen. Het bedrag wordt uitgekeerd indien nieuwe terreinen in gebruik worden genomen. Het maakt daarbij niet uit of de vergunning/ concessie nieuw dan wel reeds bestaand is. De afdracht geldt dus voor alle provincies. Voor de provincies zijn de inkomsten vrij besteedbaar. Overigens kennen, in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting onder 7.4 staat, ook concessies van voor 1967 bepalingen omtrent afdrachten aan gemeenten voor terreinen die voor winning gebruikt worden.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen om een nadere toelichting op het vervallen van de bonus.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, werpt de bonus een financiële drempel op voor opsporingsactiviteiten in open gebieden op het continentaal plat. Bij het verkrijgen van een opsporingsvergunning op het continentaal plat draagt de nieuwe vergunninghouder thans een bedrag van circa 1,5 miljoen gulden af aan de staat. Het destijds bij de invoering van de bonus in het koninklijk besluit van 1967 gebruikte argument dat niet alleen het nageslacht, maar ook de staat direct bij de verlening van de opsporingsvergunning profijt dient te hebben van de toekomstige winning is thans niet meer valide. Bovendien is afschaffing van deze heffing een extra maatregel om exploratieactiviteiten op het continentaal plat te stimuleren.

#### **34. Vereenvoudigen afdrachten, winstaandeel**

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 vroegen of de complexe regeling van het staatswinstaandeel verder kan worden vereenvoudigd. De leden van de VVD- en CDA-fractie vroegen waarom de heffing van het winstaandeel als zelfstandige heffing nog nodig is, zeker gezien de uitbreiding van de fiscale jurisdictie over het continentaal plat, zoals de leden van de fractie van het CDA opmerkten. Waarom is het winstaandeel niet vervangen door een eenvoudiger regeling die aansluit bij de Wet op de vennootschapsbelasting, vroegen de leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of bepaalde zaken uit de Ontgrondingenwet kunnen worden overgenomen. De leden van de fractie van D66 plaatsten het financieel regime in internationaal perspectief en vroegen naar een internationale vergelijking van de Nederlandse concurrentiepositie. De leden van de fracties van RPF en GPV stelden vragen over de financiële gevolgen van de wijzigingen in het financieel regime.

Alhoewel de regeling van het winstaandeel grote overeenkomsten kent met die van de Vpb is zij daaraan nog niet gelijk te stellen. Het winstaandeel is een zelfstandige heffing die geheven wordt in verband met het exploiteren van bodemschatten die aan de gemeenschap toebehoren. Slechts indien de voor het winstaandeel belastbare winst boven de 25% komt wordt deze hogere winst door de overheid afgeroomd.

Ten tijde van het ontstaan van het eerste koninklijk besluit in 1967 was de hoogte van het winstaandeel nagenoeg gelijk aan die van de Vpb. Latere wijzigingen (verlagingen) in het percentage van de Vpb hebben echter niet geleid tot een aanpassing van de hoogte van de winstaandeelheffing. Ook bij de totstandkoming van de Wet uitbreiding fiscale jurisdictie continentaal plat is de wetgeving niet aangepast. Deze uitbreiding geldt bovendien voor het continentaal plat en is niet van toepassing op het land. Ook over voordelen behaald met winning op het land wordt winstaandeel geheven. Het winstaandeel heeft derhalve een zelfstandige reden van bestaan. Dat laat onverlet dat, gegeven de huidige situatie, de afstemming tussen Vpb en winstaandeel geoptimaliseerd is.

Dat de winstaandeelheffing niet is ondergebracht bij de Wet op de vennootschapsbelasting vindt zijn oorzaak in de verschillende grondslagen van beide heffingen. Enerzijds is het zo dat de heffing van winstaandeel en de heffing van Vpb technisch nauw met elkaar samenhangen. Veel van de regels die gelden voor de fiscale winstbepaling worden toegepast op de bepaling van het resultaat voor het winstaandeel. Anderzijds is er een belangrijk verschil in de grondslag van beide heffingen. Terwijl de Vpb wordt geheven over de fiscale totale winst van de onderneming wordt het winstaandeel geheven over het voordelig saldo van de baten en de lasten die aan het winningsbedrijf kunnen worden toegerekend. Dat is van belang ingeval de onderneming naast de winning van delfstoffen ook nog andere activiteiten, veelal in de chemische en petrochemische industrie, verricht waarover geen winstaandeel verschuldigd is. In dat geval vindt er een «ring-fencing» plaats om de winstaandeelplichtige winningsactiviteiten te scheiden van de andere activiteiten waarover alleen Vpb wordt geheven. Dat zal niet anders zijn als het winstaandeel zou worden geheven als een aanvullend of bijzonder tarief in de Vpb.

Ter bevordering van een sneller af te wikkelen systeem van afdrachten, waarnaar door de leden van de PvdA-fractie werd gevraagd, kan er wellicht in de uitvoering verder worden aangesloten bij de handelwijze met betrekking tot de Vpb-heffing. Thans is in onderzoek of er mogelijkheden zijn om de controle, de vaststelling en de invordering van afdrachten uit hoofde van de Mijnbouwwet te laten plaatsvinden als waren het rijksbelastingen waarop de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet van toepassing zijn. De primaire verantwoordelijkheid voor de inhoud van de regels en het beleid met betrekking tot de afdrachten en het mijnbouw klimaat in het algemeen blijft ook dan bij de centrale overheid.

In het belang van een optimale afdracht van opbrengsten die worden verkregen uit de delfstoffenwinning handhaaft het wetsvoorstel het winstaandeel als zelfstandige heffing en harmoniseert en vereenvoudigt het de bestaande regimes. De complexiteit van de huidige heffingen van het winstaandeel wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de op onderdelen verschillende en naast elkaar vigerende regimes. Afhankelijk van het moment van verlening van de opsporingsvergunning dan wel de concessie, geldt het regime van het koninklijk besluit van 1967, van 1976 of van 1996. Een ondernemer kan tegelijkertijd met al deze regimes te maken krijgen. Het terugbrengen van het aantal regimes van drie naar één, zij het voor land en zee gescheiden, is op zich al een aanzienlijke vereenvoudiging. Daarnaast bevat de regelgeving van het winstaandeel een aantal andere belangrijke verbeteringen en vereenvoudigingen.

Zoals ik in punt 32 al heb aangegeven, zijn met de verruiming van de mogelijkheden tot willekeurige afschrijving, de mogelijkheid tot consolidatie van de resultaten van alle land- respectievelijk zeevergunningen en

de algemeen geldende relatie tussen winstmarge en winstaandeel belangrijke financiële verbeteringen bereikt. Daarnaast zijn er andere inhoudelijke wijzigingen die financiële verbeteringen tot gevolg hebben. Zo gaat een overschot aan verrekenbare belasting niet meer verloren in het desbetreffende boekjaar, maar kan het worden doorgeschoven naar de resultatenrekening over het volgende boekjaar. Het nadelig saldo van de resultatenrekening kan met behoud van de kostenuplift worden overgebracht naar een later boekjaar waarin er weer een winningsvergunning is. De aansluiting bij wijzigingen in de fiscale regelgeving is verbeterd, zodat nu ook de mijnbouwindustrie profiteert van fiscale faciliteiten.

Verder zijn er technische en administratieve vereenvoudigingen. Zo maakt de voorgestelde simpele wijze van berekening van de met het winstaandeel te verrekenen belasting een einde aan de tot nu toe ingewikkelde en in de praktijk veelal tot discussies aanleiding gevende herleiding van het winstaandeelresultaat naar het fiscaal resultaat. De financiële gevolgen van een overdracht van vergunningen voor het winstaandeel zijn in overeenstemming gebracht met de fiscale behandeling. Het aantal vooruitbetalingen op het winstaandeel is teruggebracht van twee naar één. Eventuele geschillen over de financiële bepalingen worden onder toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen voorgelegd aan de belastingrechter in plaats van aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven<sup>1</sup>.

Het samenstel van deze verbeteringen en vereenvoudigingen blijft binnen de eerder genoemde redelijke marges van de voorwaarde van budgettaire neutraliteit voor de overheid. Verdergaande vereenvoudigingen zullen op korte of langere termijn budgettaire consequenties hebben voor de staat.

Ten aanzien van de regels ten aanzien van het winstaandeel merk ik verder nog op dat vanaf 1967 alle betrokken partijen met de regelgeving, de interpretatie en de toepassing bekend en vertrouwd zijn geraakt. Voorts hebben rechterlijke uitspraken in de loop van de jaren voor de nodige duidelijkheid gezorgd. De keuze voor handhaving van een op een bestaand koninklijk besluit gebaseerd winstaandeelregime is daarvan het gevolg. Gelet op de financiële positie van vergunninghouders baseert het wetsvoorstel het winstaandeel op het relatief lichtere regime van KB '67. Daarmee is de op hoge oliepijzen gebaseerde verzwarende van het winstaandeel onder het KB '76-regime weer teruggedraaid.

Binnen de grenzen van budgettaire en financiële neutraliteit bij staat en mijnbouwondernemingen bleek bij de cijnsheffing een veel verdergaande vereenvoudiging mogelijk. Het voorgestelde systeem voor een procentuele cijnsafdracht die is berekend over de omzet is eenduidig en in de uitvoering simpel. Ook de heffing van oppervlakterechten is aanzienlijk vereenvoudigd. Voor een toelichting op de heffing van cijns en oppervlakterechten verwijs ik naar de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of elementen uit het afdrachtensysteem van de Ontgrondingenwet niet kunnen worden overgenomen in de Mijnbouwwet.

Zoals in de paragraaf hiervoor is aangegeven, zijn er wezenlijke verschillen in grondslag en bestemming van beide afdrachtensystemen. In tegenstelling tot de specifieke bestemmingsheffing van de Ontgrondingenwet houdt het afdrachtensysteem van de Mijnbouwwet rekening met de financiële positie van de individuele vergunninghouder. De provinciale heffing van de Ontgrondingenwet moet bepaalde kosten dekken en baseert het vaste tarief op de te winnen hoeveelheid vaste

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband de aanpassing van het fiscale procesrecht aan de Algemene wet bestuursrecht en wijziging van een aantal fiscale en andere wetten (herziening van het fiscale procesrecht) (Stb. 1998, 621). Deze wet zal naar verwachting op 1 juli 1999 in werking treden.

stoffen. Het samenstel van afdrachten van de Mijnbouwwet laat de gemeenschap optimaal delen in de met de winning van delfstoffen behaalde opbrengsten en winsten. In verband daarmee worden cijns en winstaandeel niet geheven als een vast bedrag over de verwachte productie, maar zijn deze heffingen gerelateerd aan de gerealiseerde opbrengst en winst. In dat kader valt niet goed in te zien hoe bepaalde zaken uit de Ontgrondingenwet kunnen worden overgenomen, temeer daar deze heffingen niet als een flexibel afdrachtensysteem gekenschetst kunnen worden.

Voor het antwoord op de vragen die de leden van de fractie van D66 hebben gesteld over de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse olieën gasbedrijven verwijs ik naar hetgeen daarover is vermeld onder punt 32 van deze nota.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om welke bedragen het bij het winstaandeel gaat en ten bate waarvan de opbrengst wordt aangewend.

In de afgelopen tien jaar varieerde de jaarlijkse opbrengst van het onder het wetsvoorstel vallende winstaandeel van 100 tot 350 miljoen gulden. De gemiddelde jaarlijkse afdracht aan winstaandeel bedroeg in die periode circa 200 miljoen gulden, waarvan het grootste gedeelte wordt opgebracht door de landvergunningen. De inkomsten uit het winstaandeel behoren tot de niet-belasting-middelen uit aardgas en volgen de bestemming van de totale niet-belasting-middelen.

De leden van de fracties van RPF en SGP vroegen wat de fiscale gevolgen zullen zijn indien winstaandeelplichtige mijnbouwondernemingen niet langer worden uitgesloten van bijvoorbeeld de energie-investeringsaftrek. De energie-investeringsaftrek is een fiscale regeling die voor alle ondernemingen in Nederland van toepassing is. Echter bij mijnbouw-ondernemingen is het materieel effect nihil. Onder de huidige regelgeving resulteert een wijziging van de Vpb, die niet is doorgevoerd in het winstaandeel, immers in een dienovereenkomstige verhoging van het winstaandeel. Het wetsvoorstel neemt deze ongelijkheid in behandeling weg. Het gevolg daarvan is dat ook de mijnbouwindustrie de voordelen van deze fiscale faciliteit kan genieten.

De leden van de fracties van RPF en SGP vroegen of de geschatte batendering van 0,1% tot 0,2% reëel is gelet op de ingrijpende wijziging voor de berekening van het winstaandeel en de Vpb. Daarnaast vroegen zij naar de financiële effecten van additionele winning.

Bij de beantwoording van deze vraag dient te worden opgemerkt dat het wetsvoorstel de berekening van de Vpb ongemoeid laat. Verder is in de memorie van toelichting aangegeven dat de jaarlijkse batendering door de wijzigingen in het winstaandeel worden geschat in de orde van grootte van 10 miljoen gulden per jaar. Het berekende percentage van 0,1 tot 0,2% is gerelateerd aan de totale aardgasbaten van circa 6 tot 8 miljard. Deze worden in hoge mate bepaald door de afdrachten uit de Groningenconcessie en die van de EBN-deelname. Op deze afdrachten heeft het wetsvoorstel geen enkel effect.

Ten aanzien van de financiële effecten van additionele winning onderschrijf ik de opvatting van deze leden dat voor exploitanten enkele financiële drempels zijn weggenomen. Daardoor zouden additionele activiteiten ontwikkeld kunnen worden. Exploratie en de potentiële additionele winning zijn echter afhankelijk van veel factoren, waaronder bijvoorbeeld de verwachte olieprijs. De positieve financiële effecten van eventuele additionele winning zijn dan ook niet betrouwbaar te kwantificeren.

De leden van de SGP-fractie verzochten een nadere toelichting op de opmerking in de memorie van toelichting dat consolidatie van land- en zeevergunningen voor de staat tot niet aanvaardbare budgettaire consequenties kan leiden.

Consolidatie van land- en zeevergunningen leidt tot financiële consequenties voor de staatsbaten in de orde van grootte van enkele tientallen miljoenen guldens per jaar. Dit is gegeven het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit niet aanvaardbaar.

Voorts werd door de leden van de fractie van de SGP een nadere toelichting gevraagd op het percentage van kostenuplift (10%).

Het koninklijk besluit van 1967 kent een kostenuplift van 10%. Handhaving van dit percentage is dus voor de KB '67 vergunningshouders niet nadelig, terwijl er voor de houders van vergunningen onder KB '76 en KB '96 een voordeel ontstaat. In die zin wordt geen enkele vergunninghouder er financieel slechter van. Daarbij wordt opgemerkt dat de meeste mijnbouwondernemingen vergunningen in de verschillende regimes hebben. Bij een hoger percentage dan 10% zouden alle vergunninghouders, zowel op land als op zee, een voordeel genieten, maar zouden anderzijds de negatieve budgettaire effecten voor de staat toenemen. Het percentage van 10% houdt de belangen van vergunninghouders en van de staat zo goed mogelijk in evenwicht.

### **35. Staatsdeelneming, positie EBN**

De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA stelden vragen bij het systeem van staatsdeelneming door EBN.

Het systeem van staatsdeelneming is voor het eerst toegepast in 1963 bij de verlening van de concessie Groningen. In 1965 is het systeem voor het continentaal plat vastgelegd in de Mijnwet continentaal plat en uitgewerkt in koninklijke besluiten van 1967, 1976 en 1996. Voor het territorium ligt het systeem sinds 1996 vast in de Mijnwet 1903 en is uitgewerkt in een koninklijk besluit van 1996; daarvoor vond staatsdeelneming zijn basis direct in de concessie. Staatsdeelneming wordt toegepast bij de winning van koolwaterstoffen (het koninklijk besluit van 1967 geldt alleen voor aardgas) en opslag van aardgas. Staatsdeelneming is ingevoerd om de staat te laten profiteren van de opbrengsten van deze delfstoffen. Het systeem van staatsdeelneming kenmerkt zich doordat de staat voor 40 of 50% bijdraagt in de investeringen en andere kosten die voor winning nodig zijn, waartegenover een gelijk aandeel in de opbrengsten staat. Het betekent dat de staat uitgaven doet, voordat er inkomsten zijn. Onder deze uitgaven valt ook een aandeel in de exploratiekosten, die de vergunninghouder voorafgaand aan de vondst van – economisch winbare – delfstoffen heeft gedaan. Het systeem van staatsdeelneming is dus wezenlijk verschillend van dat van winstaandeel, omdat bij dit laatste alleen een afdracht aan de staat plaatsvindt als de vergunninghouder eenmaal – aanmerkelijke – winst maakt (zie voor de werking van het winstaandeel paragraaf 7.6 van de memorie van toelichting).

Omdat de staat bij staatsdeelneming deelneemt in kosten en opbrengsten en omdat met de kosten grote bedragen gemoed gaan, is in 1963 besloten de activiteiten een industriële inbedding te geven en onder te brengen bij een onderneming die werkt op commerciële basis. Destijds was het Staatsmijnen, die als tak van Rijksdienst een grote mate van zelfstandigheid kende. In 1966 werd Staatsmijnen een naamloze vennootschap, waarvan de aandelen berusten bij de staat. De staatsbelangen olie en gas werden later in een aparte vennootschap – DSM Aardgas B.V. – ondergebracht, waarvan Staatsmijnen/DSM de enige aandeelhouder was.

Na de beursgang van DSM N.V. (Wet van 8 december 1988, Stb. 584) is de staat – juridisch – aandeelhouder van DSM/Aardgas B.V. geworden, waarvan de naam gewijzigd is in Energie Beheer Nederland B.V. (EBN). Het beheer van EBN werd gevoerd door DSM.

De taak van EBN ligt vast in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel. Om deze taak te kunnen vervullen sluit EBN met de vergunninghouders een overeenkomst van samenwerking; deze overeenkomsten zijn praktisch uniform, zodat ook bij de verlening van nieuwe winningsvergunningen voor de houders geen onzekerheid bestaat over de rol van EBN. De gekozen vorm van staatsdeelneming heeft het voordeel dat EBN zorg draagt voor een deel van de financiering en dat EBN optreedt als een commerciële partner die kennis heeft van de mijnbouwpraktijk. Door deze kennis kan EBN ook een stimulerende bijdrage geven aan mijnbouwactiviteiten. In de praktijk blijkt dit een effectieve methode. De bijdrage van EBN in exploitatiekosten bedraagt ca f 1,5 à f 2 mrd per jaar bij een omzet van ca f 6 mrd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het democratisch te controleren overheidsbelang ook in een geliberaliseerde gasmarkt het beste gediend zal zijn met EBN als mede-exploitant. Door de liberalisering ontstaat in de sfeer van winning geen wezenlijk andere situatie. De overwegingen die hebben geleid tot het systeem van staatsdeelneming worden er niet door geraakt.

De leden van de fracties van VVD en CDA vroegen of de taak van de staatsparticipant EBN niet door het Ministerie van Economische Zaken, ondersteund door het Staatstoezicht op de Mijnen en het NITG, kunnen worden overgenomen.

Hoewel dit in theorie misschien nog wel mogelijk is, is er sinds 1963 (en 1988 toen over staatsdeelneming in het kader van de privatisering van DSM is gesproken) geen enkel argument gekomen waardoor de afweging die destijds is gemaakt nu anders komt te liggen. Daarnaast is een zeer belangrijk praktisch argument dat staatsdeelneming via EBN diep ingebed is in de praktijk van de winning van aardgas. Als alle overeenkomsten waarin EBN partij is moeten worden overgezet naar de staat, zal een enorme administratieve operatie nodig zijn. Ook voor vergunninghouders zou dit een grote last betekenen, naast onzekerheid, omdat ze vertrouwd zijn met de huidige werkwijze. Conclusie is, dat het overnemen van de taak van EBN door het Ministerie van Economische Zaken geen enkele toegevoegde waarde heeft en louter nadelige effecten zal hebben.

De leden van de fractie van het CDA vroegen nog waarom niet gekozen is voor de figuur van een regeringsvertegenwoordiger.

De figuur van de regeringsvertegenwoordiger is sinds 1948 (concessie Schoonebeek) in de concessies opgenomen om de staat de mogelijkheid te geven kennis te verkrijgen over mijnbouwactiviteiten. Ook bij concessies met staatsdeelneming is bepaald dat de Minister van Economische Zaken een regeringsvertegenwoordiger kan aanwijzen. Via de regeringsvertegenwoordiger kan de minister dus controleren of de concessionaris zijn verplichtingen naleeft. In het wetsvoorstel zijn de belangen voor de staat bij winningsactiviteiten vastgelegd. Verder zijn voor uitvoering en naleving procedures opgenomen. Het belang van de figuur van een regeringsvertegenwoordiger is daardoor verminderd. In de Mijnwet continentaal plat en daarop gebaseerde vergunningen kwam hij al niet meer voor, in het wetsvoorstel is hij niet meer opgenomen. Ook in de Regeling vergunningen en concessies delfstoffen Nederlands territorium

is de figuur van de regeringsvertegenwoordiger niet meer als concessievoorschrift opgenomen.

Het antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie of een uniform systeem van staatsdeelneming in alle bestaande en toekomstige vergunningen niet aan een gewenste vereenvoudiging van de regelgeving zou kunnen bijdragen, is ontkennend.

EBN heeft in het verleden deelgenomen conform het regime dat gold voor de desbetreffende vergunning en/of concessie. Daardoor is haar deelnamepercentage 40 of 50% en omvat het deels alleen de gaswinning binnen de desbetreffende vergunning/concessie en deels zowel de gas- als de oliewinning. Aangezien EBN naar rato van deze bepalingen risicodragend heeft bijgedragen aan de investeringen, zou een gelijk-trekken van de mate waarin EBN deelneemt in bestaande samenwerkingsverbanden met vergunninghouders leiden tot zeer gecompliceerde (en deels altijd arbitraire) verrekeningen tussen EBN en de vergunninghouder.

### **36. Concessies van voor 1965**

De leden van de fracties van CDA en SGP stelden vragen over het financieel regime voor de concessies die zijn verleend vóór 1965. Zij vroegen waarom deze concessies niet onder het financieel regime van de Mijnbouwwet kunnen vallen.

De vóór 1965 verleende concessies voor winning van aardgas en aardolie zijn niet onder de financiële paragraaf van de Mijnbouwwet gebracht, omdat de financiële bepalingen van deze concessies wezenlijk afwijken van de generieke financiële voorschriften die na de inwerkingtreding van de Mijnwet continentaal plat zijn opgesteld. Deze zijn vanaf 1967 van toepassing. Zo kennen deze concessies bijvoorbeeld geen afdracht van cijns en oppervlakterechten en kent alleen de concessie Groningen staatsdeelneming. Omdat de financiële bepalingen van de Mijnbouwwet niet gelden voor de vóór deze wet verleende concessies, zijn er voor deze concessies geen financiële gevolgen.

### **37. Afdrachten voor andere vergunningen en voor opslag**

De leden van de fractie van de SGP sloten zich aan bij opmerkingen van de Raad van State over afdrachten bij opsporings- en winningsvergunningen voor andere delfstoffen dan koolwaterstoffen en voor aardwarmte en voor opslagvergunningen. Zij meenden dat in ieder geval in de wet zou moeten worden vastgelegd op welke wijze de heffingsgrondslag, het tarief etc. worden bepaald en meenden dat dit niet tot een geüniformeerd afdrachtenstelsel behoeft te leiden. Deze leden vroegen tot slot of het van geval tot geval afstemmen van de afdrachten op de aard van de activiteiten voor de vergunninghouder tot rechtsonzekerheid leidt.

In het nader rapport (onder nr. 19) is onder meer uiteengezet dat voor zoutwinning verschillende afdrachtensystemen worden toegepast. Om die reden is er van afgezien om in het wetsvoorstel een regeling voor de afdrachten van zoutwinning op te nemen. Het systeem waarbij het afdrachtenregime in de vergunningvoorschriften is opgenomen heeft geen rechtsonzekerheid voor de vergunninghouder tot gevolg. De vergunningvoorschriften kunnen immers niet eenzijdig door de minister gewijzigd worden (zie artikel 18, eerste lid). Voor gasopslag geldt eenzelfde verhaal; over gasopslag zijn afspraken over afdrachten gemaakt met de concessionarissen die gas opslaan in Grijskerk, Norg en Alkmaar. Andere soorten van winning of opslag vinden momenteel niet plaats. Het is ondoenlijk hiervoor regels voor afdrachten op te stellen, omdat de activiteiten nu nog niet te benoemen zijn. Het vastleggen van de wijze



waarop heffingsgrondslag, tarief, etc. worden bepaald, betekent dat de flexibiliteit kan ontbreken om op een concreet project in te spelen. Het opnemen van een regeling zou verder een hoog theoretisch gehalte hebben. Tegen de tijd dat zich een concrete activiteit voordoet zullen de uitgangspunten waarschijnlijk achterhaald zijn. Pas op het moment dat een activiteit regelmatig zal plaatsvinden komt eigenlijk de vraag op of een regeling moet worden opgesteld. Verder ligt het voor de hand dat ondernemingen die plannen hebben ten aanzien van opsporing of winning, anders dan van koolwaterstoffen, of opslag zich tot de minister wenden, waarbij ook afdrachten dan zeker besproken zullen worden. De onzekerheid voor deze ondernemingen kan daarmee in een vroegtijdig stadium worden weggenomen.

## UITVOERBAARHEID, HANDHAAFBAARHEID EN RECHTSBESCHERMING

### 38. Rechtsbescherming

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en SGP vroegen de regering een overzicht te maken van de besluiten onder de nieuwe Mijnbouwwet waartegen beroep openstaat.

#### Rechtsbescherming Mijnbouwwet

Soort besluit	Bezwaar <sup>1</sup>	Beroep
Opsporingsvergunning	Ja	Afdeling bestuursrechtspraak
Winningsvergunning	Ja	Afdeling bestuursrechtspraak
Opslagvergunning	Ja	Afdeling bestuursrechtspraak
Mijnbouwmilieuvergunning	Nee, i.v.m. uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure	Afdeling bestuursrechtspraak
Afdrachten	Ja	Belastingrechter
Andere besluiten	Ja	Afdeling bestuursrechtspraak

<sup>1</sup> In deze kolom is vermeld of een belanghebbende bezwaar kan maken tegen het besluit. Op grond van artikel 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht is er géén bezwaarschriftprocedure ten aanzien van een besluit dat is voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Als in deze kolom «ja» is vermeld, is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure niet voorgeschreven. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan dat het besluit neemt in voorkomende gevallen zelf kan besluiten om aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure toepassing te geven, overeenkomstig artikel 3.14 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook in zo'n geval is er geen bezwaarschriftprocedure.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of artikel 110, tweede lid, ertoe leidt dat alle bepalingen van hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer letterlijk moeten worden toegepast. In het bijzonder vroegen deze leden of dit geldt voor artikel 20.1 van die wet, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt aangewezen als beroepsinstantie voor besluiten op grond van de Wet milieubeheer.

In artikel 110, tweede lid, van het wetsvoorstel, wordt hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard op de mijnbouwmilieuvergunning. Het belang van dit artikel ligt niet zozeer in het feit dat daarmee ook artikel 20.1 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de mijnbouwmilieuvergunning; immers, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was al op grond van artikel 110, eerste lid, als beroepsinstantie aangewezen. De betekenis van artikel 110, tweede lid, is gelegen in het feit dat eenzelfde beroepsprocedure van toepassing wordt op de milieuvergunning en op de vergelijkbare mijnbouwmilieuvergunning.

De bepalingen van hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer zijn overigens uitsluitend toepasselijk voorzover deze betekenis kunnen hebben voor de mijnbouwmilieuvergunning. Daarvoor is artikel 35, achtste lid, van het wetsvoorstel van belang, waar is aangegeven welke artikelen van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn op de mijnbouw-milieuvergunning. Zo is artikel 20.9 Wet milieubeheer niet van toepassing op de beroepsprocedure van de mijnbouwmilieuvergunning, maar artikel 20.6 wel (besluiten genomen met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure). Ook de mijnbouwmilieuvergunning is immers met toepassing van die voorbereidingsprocedure tot stand gekomen (zie artikel 35, achtste lid, in samenhang met artikel 8.6 Wet milieubeheer).

Bij de keuze welke rechter zou moeten worden aangewezen als instantie voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming is uitgegaan van de verwachting dat de meest betwiste besluiten de vergunningen zijn waarin de natuur- en milieuaspecten worden geregeld: de milieuvergunning, de mijnbouwmilieuvergunning en bij beschermde natuurmonumenten als de Waddenzee, de vergunning op grond van artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 (de nb-vergunning). De Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998 maken voor de milieuvergunning en de nb-vergunning<sup>1</sup> een rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State mogelijk. Het ligt dan in de rede om de mijnbouwmilieuvergunning onder hetzelfde regime te brengen. De naar verwachting minder betwiste besluiten zijn ook onder dit regime gebracht, om ten aanzien van alle voor beroep vatbare besluiten op grond van één wet beroep open te stellen bij dezelfde administratieve rechter (zie aanwijzing 150, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Een uitzondering is gemaakt voor besluiten met betrekking tot de afdrachten. Gelet op de aard van de afdrachten en de verwevenheid met de Vpb is de rechtsbescherming hieromtrent bij de belastingrechter ondergebracht. Zie omtrent deze keuzes ook paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting op de keuze om af te zien van rechtspraak in twee instanties. Zij stelden dat daarmee een einde gemaakt wordt aan de bestaande situatie, waarin na een bezwaarschriftprocedure beroep mogelijk is bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrecht-spraak.

De bestaande situatie laat een sterk verdeeld beeld zien (zie het schema in paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting). Voor besluiten omtrent opsporings- en winningsvergunningen op het continentaal plat is er onder huidig recht rechtspraak in één instantie. Op het continentaal plat wordt geen milieuvergunning afgegeven, aangezien hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer daar niet van toepassing is. Sinds 14 maart 1999 bestaat er voor het continentaal plat een voorloper van de mijnbouwmilieuvergunning, waarbij eveneens sprake is van rechtspraak in één instantie.<sup>2</sup> Ook voor besluiten omtrent afdrachten bij opsporing of winning op het continentaal plat is er rechtspraak in één instantie. Binnen het Nederlandse territorium is er thans rechtspraak in twee instanties voor besluiten omtrent opsporings- en winningsvergunningen en omtrent de met de (mijnbouw)milieuvergunning verwante locatiebesluiten. De milieuvergunningen zelf kennen echter rechtspraak in één instantie. Voor de afdrachten is er arbitrage, eventueel gevolgd door rechtspraak in drie instanties.

Het wetsvoorstel beoogt het stelsel van rechtsbescherming te vereenvoudigen, hiervoor en in paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting is uiteengezet hoe dit is aangepakt. Dat resulteert in het voorstel om – afgezien van de besluiten omtrent afdrachten – de bestuursrechtelijke

<sup>1</sup> Of voor de gecombineerde vergunning, zie artikel 46 van de Natuurbeschermingswet 1998, artikel 8.39a van de Wet milieubeheer en punt 13 van deze nota.

<sup>2</sup> De invoering van deze vergunning hangt samen met de implementatie van richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese unie van 3 maart 1997 (PbEG L 73) tot wijziging van richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Zie hiervoor het besluit van 4 maart 1999, houdende wijziging van het Mijnreglement continentaal plat (Stb. 116).

rechtsbescherming te leggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in enige instantie. Dat wijkt inderdaad af van de hoofdregel, zoals die is geformuleerd in de memorie van toelichting bij de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Soms moet echter van die hoofdregel worden afgeweken, zo stelt ook diezelfde memorie van toelichting. Hier is afgeweken van de hoofdregel om de rechtsbescherming omtrent de mijnbouw tot een logisch en doelmatig geheel te maken. Binnen het complex van regelgeving omtrent milieuvergunningen en vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is rechtspraak in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak de norm. Het zou dan niet goed begrijpelijk zijn om de mijnbouwmilieuvergunning buiten dit complex te houden.<sup>1</sup> Binnen dit complex vallen naar verwachting de meest betwiste besluiten. Bij beroepen tegen de met de (mijnbouw-)milieuvergunning verwante locatiebesluiten is gebleken dat waar beroep in eerste instantie werd ingesteld ook altijd het geschil tot in de tweede instantie werd voortgezet. Van enige «zeefwerking» is niet gebleken. De keuze van één rechterlijke instantie wordt daarom mede ondersteund door overwegingen van proceseconomie. Hiervoor is reeds uiteengezet dat de naar verwachting minder betwiste besluiten het regime van de mijnbouwmilieuvergunning volgen, met als uitzondering de besluiten omtrent afdrachten.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat het wetsvoorstel de vergunninghouders ten opzichte van de huidige wetgeving belast met een aanzienlijk aantal extra verplichtingen, zoals de bepalingen inzake nazorg (inclusief zekerheidsstellingen) en ontginningsplicht. Zij veronderstelden daarom dat er een toenemend aantal economisch getinte geschillen zullen ontstaan tussen vergunninghouder en regering en vroegen in dat verband waarom voor deze geschillen geen beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven is opengesteld.

Ik deel niet de mening van de leden van de VVD-fractie dat het wetsvoorstel de vergunninghouder belast met een aanzienlijk aantal extra verplichtingen inzake nazorg en ontginningsplicht. Het wetsvoorstel geeft voor een belangrijk deel een codificatie en een uitwerking van de bestaande verplichtingen omtrent nazorg en ontginning. Zie hierover met name de punten 17 en 23 van deze nota. Ik verwacht geen aanzienlijke uitbreiding van het aantal geschillen hieromtrent. De huidige praktijk leert dat «economisch getinte geschillen» zich inderdaad voordoen, maar vooral betrekking hebben op de afdrachten en dan met name op het winstaandeel (gemiddeld twee beroepszaken per jaar in de afgelopen jaren). Het wetsvoorstel brengt deze geschillen, vanwege de verwevenheid van het winstaandeel met de Vpb, onder bij de belastingrechter.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **39. Considerans**

De leden van de fractie van de VVD verzochten de regering in de considerans het belang van de mijnbouw beter tot uitdrukking te laten komen en tevens een verwijzing naar de koolwaterstoffenrichtlijn op te nemen.

De in de considerans uitgedrukte wenselijkheid om het bestaande stelsel van wettelijke bepalingen omtrent de mijnbouw te vervangen door een nieuwe regeling komt voort uit een aantal belangen. Het vereenvoudigen van de regelgeving is een betrekkelijk breed belang dat zowel de mijnbouwindustrie, de burger en de overheid dient. Het openstellen van de wetgeving voor nieuwe ontwikkelingen als het winnen van aardwarmte

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook de toelichting bij aanwijzing 148 van de Aanwijzingen voor de regelgeving omtrent het loslaten van de hoofdregel als binnen een complex van regelingen beroep in één instantie de regel is.

en het opslaan van aardgas kan de industriële en economische ontwikkeling dienen. Het helder regelen van bijvoorbeeld de plicht om een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie op te ruimen kan milieubelangen ondersteunen. In de memorie van toelichting is gepoogd om de verschillende betrokken belangen te verwoorden. Het is niet eenvoudig deze verschillende belangen en invalshoeken in enkele woorden samen te vatten. Wellicht dat de leden van de VVD-fractie concreet aan kunnen geven hoe zij de verschillende belangen compact aan willen duiden.

Zoals in het nader rapport toegelicht (nr. 22, p. 12 e.v.), dient verwijzing naar de koolwaterstoffenrichtlijn in de considerans achterwege te blijven. Verwijzing zou slechts noodzakelijk zijn, wanneer de wet uitvoering zou geven aan de richtlijn. Hoewel het wetsvoorstel uiteraard voldoet aan de eisen van de richtlijn, is van uitvoering in eigenlijke zin thans geen sprake. De implementatie van de richtlijn heeft immers reeds in 1996 plaatsgevonden in de bestaande mijnwetgeving. Zie tevens de memorie van toelichting, pagina 3.

## HOOFDSTUK I

### 40. Definities

#### *Artikel 1*

De leden van de VVD-fractie vroegen of de definitie van artikel 1, onderdeel b, van toepassing is op gevallen waarbij water in de bodem wordt gebracht om daar aardwarmte aan te onttrekken, en hoe zich dat tot de Grondwaterwet verhoudt.

Wanneer er water in de bodem wordt gebracht en weer teruggehaald om daarmee aardwarmte aan de ondergrond te onttrekken, is er sprake van «het winnen van aardwarmte», zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel h. De wet is overigens met betrekking tot aardwarmte slechts van toepassing voorzover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig is (zie artikel 2, derde lid). Door middel van een wijziging van de Grondwaterwet wordt geregeld dat in een dergelijk geval van aardwarmtewinning de Grondwaterwet niet van toepassing is (artikel 133). Zie tevens de toelichting bij artikel 1, onderdeel h, pagina 49.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder een toelichting op het begrip «soevereine rechten» (artikel 1, onderdeel c) en de term «natuurlijke rijkdommen» (artikel 44, tweede lid, onderdeel a).

Het begrip «soevereine rechten», zoals gebezigd in artikel 1, onderdeel c, is ontleend aan artikel 77, eerste lid, van het Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83). Ingevolge dat artikel oefent de kuststaat over zijn deel van het continentale plat soevereine rechten uit ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat. Daarmee wordt bedoeld dat de kuststaat exclusief bevoegd is om de natuurlijke rijkdommen van het plat te exploreren en te exploiteren (artikel 77, tweede lid, verdrag). Dit brengt tevens mee dat de kuststaat exclusief bevoegd is om regels te stellen en te handhaven terzake van die activiteiten. Voor het bezit van deze soevereine rechten is geen speciale rechtshandeling, zoals bezetting of proclamatie, nodig (zie artikel 77, derde lid, verdrag).

Het begrip «natuurlijke rijkdommen», zoals ook gehanteerd in artikel 44, tweede lid, onderdeel a, wordt gedefinieerd in artikel 77, vierde lid, van genoemd verdrag. Deze natuurlijke rijkdommen bestaan uit: «de minerale

en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en de ondergrond, alsmede uit levende organismen die tot de sedentaire soorten behoren, dat wil zeggen organismen die ten tijde dat ze geoogst kunnen worden, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebodem bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen dan in voortdurend fysiek contact met de zeebodem of de ondergrond.» Voorbeelden van minerale rijkdommen zijn vanzelfsprekend aardolie en aardgas; voorbeelden van sedentaire soorten zijn schaaldieren en wieren.

De leden van de fractie van de VVD wezen er tenslotte terecht op dat bij het terughalen van opgeslagen stoffen, evenals bij het opsporen of winnen van delfstoffen, aardwarmte kan vrijkomen.

Deze opmerking heeft er toe geleid dat de definities van het winnen van aardwarmte en het opslaan van stoffen opnieuw zijn bezien.

Bij het opsporen en winnen van delfstoffen en het opslaan van stoffen kan aardwarmte vrijkomen. Het is niet de bedoeling dat deze vorm van het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond onder het regime van aardwarmtewinning gaat vallen.

Anderzijds zal het winnen van aardwarmte naar verwachting geschieden door (door aardwarmte opgewarmd) water aan de ondergrond te onttrekken, terwijl (afgekoeld) water in de ondergrond wordt gebracht. Zonder nadere bepaling valt deze activiteit ook onder het opslaan van stoffen. Dat is eveneens niet de bedoeling. De regeling van de winning van aardwarmte zal een regeling bevatten van het gebruik van water (of enige andere stof) als medium voor het warmtetransport.

De in onderdeel A van de nota van wijziging opgenomen aanpassing splitst de regimes: aardwarmte die vrijkomt bij het opsporen of winnen van delfstoffen dan wel het opslaan van stoffen valt niet meer onder aardwarmtewinning, en het onttrekken en inbrengen van stoffen gericht op het onttrekken van aardwarmte valt niet meer onder opslag.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom in het wetsvoorstel (artikel 1, onderdeel n) geen invulling is gegeven aan het begrip «mijnbouwwerk».

Het begrip «werk» is in meer algemene zin voldoende omlijnd en heeft de betekenis van een door de mens gemaakte inrichting of andere tastbare voorziening. Dit begrip wordt bijvoorbeeld ook zonder nadere omlijning veelvuldig toegepast in het Burgerlijk Wetboek.<sup>1</sup> Een mijnbouwwerk is vervolgens een werk bestemd voor opsporing, winning of opslag of een werk dat samenhangt met een voor opsporing, winning of opslag bestemd werk. Het bepalen van de precieze omvang en de grenzen van een mijnbouwwerk is van praktisch belang voor het beantwoorden van vragen omtrent de afbakening en de reikwijdte van een mijnbouwmilieuvergunning en van diverse voorschriften op grond van het Mijnbouwbesluit. Het fijnslipen van de definitie leidt tot een meer technische afbakening. De precieze beschrijving zal wellicht in de loop van de tijd aanpassingen behoeven, om aansluiting met de praktijk te behouden. Daarom is een constructie gekozen waarbij in de wet de betekenis in algemene zin is neergelegd en het Mijnbouwbesluit de detaillering aanbrengt.

#### **41. Conflicterende regimes rond 100 en 500 meter**

##### *Artikel 2*

De leden van de fractie van de VVD vroegen een nadere toelichting op de noodzaak van de in het wetsvoorstel opgenomen dieptecriteria voor delfstoffen en aardwarmte. De leden van de fracties van de PvdA, VVD,

---

<sup>1</sup> Zie onder meer artikel 3 van Boek 3, de artikelen 20, 36 en 50 van Boek 5 en de artikelen 174 en 175 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

D66 en SGP vroegen zich daarbij af waarom geen conflictenregeling is opgenomen voor overlopende structuren.

De kans op aanwezigheid van delfstoffen, als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, in een economisch winbare hoeveelheid op een diepte tot 100 meter is zeer klein. De winning van olie, gas en zout vindt op veel groter diepten plaats. Als het zo zou zijn dat er delfstoffen op geringere diepten aanwezig zijn, zou winning plaats kunnen vinden door middel van ontgroningen of door middel van mijnbouwtechnieken als boringen, schachten of tunnels. In het eerste geval is de Ontgroningenwet van toepassing. In het tweede geval kunnen op basis van artikel 46 regels gesteld worden ter bescherming van de veiligheid met het oog op instorting.

In theorie is het mogelijk dat er een overlopende structuur bestaat van delfstoffen onder en boven de grens van 100 meter. Dergelijke voorkomens met economisch winbare hoeveelheden zijn echter thans niet bekend. In het verleden waren er wel voorkomens van steenkool die zich op het grensgebied van 100 meter bevonden, maar deze voorkomens zijn nu uitgeput. Bovendien vindt er geen steenkolenwinning meer plaats. Naar mijn mening is het opzetten van een conflictenregeling dan ook onnodig. Het zou immers betekenen dat een wettelijk kader wordt geschapen voor een slechts in theorie denkbare situatie. Mocht zich toch de situatie van een overlopende structuur voordoen, dan zijn er binnen de Mijnbouwwet twee wettelijke regimes van toepassing. Zoals in de toelichting aangegeven (paragraaf 2.3), zal het ook dan mogelijk blijken dergelijke projecten te realiseren. In het onwaarschijnlijke geval van opsporing of winning van delfstoffen uit een voorkomen onder en boven de 100 meter, ligt het in de rede dat dit zal geschieden met mijnbouwtechnieken. Dan zijn zowel het regime van artikel 46 (boven 100 meter) als het regime van de rest van de Mijnbouwwet (beneden 100 meter) op de activiteiten van toepassing.

Voor aardwarmte is in het wetsvoorstel (artikel 2, derde lid) een diepte-criterium van 500 meter opgenomen, omdat naar verwachting slechts op (veel) grotere diepten economisch winbare hoeveelheden aardwarmte aanwezig zijn. Het winnen van aardwarmte zal naar verwachting geschieden door het onttrekken van water aan de ondergrond (en het tegelijk inbrengen van water in de ondergrond). Het water vormt dan het medium waar de warmte in is opgenomen. Het op deze wijze onttrekken van water op diepten beneden de 500 meter valt niet onder de Grondwaterwet, omdat de toepassing van de Grondwaterwet in dat geval is uitgesloten (zie artikel 133).

Het is evenals bij de winning van delfstoffen theoretisch mogelijk maar niet waarschijnlijk dat aardwarmte gewonnen wordt door het onttrekken van grondwater uit een voorkomen dat zich zowel onder als boven de 500 meter diepte bevindt. Het treffen van een bijzondere voorziening is ook in dit geval niet nodig. De Grondwaterwet zal van toepassing zijn op de onttrekking (boven 500 meter) en de mijnbouwwetgeving op de winning van aardwarmte (beneden 500 meter). Het is in een dergelijk geval mogelijk om de vergunningplicht voor aardwarmtewinning op te heffen op grond van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 6, tweede lid. Met name als het de winning van zeer kleine hoeveelheden aardwarmte betreft zal er geen behoefte zijn aan een vergunningplicht (zie ook de toelichting bij artikel 6, tweede lid).

## 42. Eigendom van gewonnen en teruggehaalde delfstoffen

### Artikel 3

Ingevolge artikel 3, tweede lid, gaat de eigendom van de delfstoffen waarop de winningsvergunning betrekking heeft (zie artikel 12, eerste lid) over van de staat op de vergunninghouder. Dit is een bijzondere vorm van eigendomsverrijking die in lijn is met artikel 80, derde lid, van boek 3 van het BW. Dat zegt onder meer dat men goederen kan verkrijgen op een in de wet aangegeven wijze van rechtsverrijking. Deze wijze van eigendomsovergang is verder niet geregeld in titel 4 van boek 3 BW (die handelt over verkrijging en verlies van goederen). Titel 5 van boek 3 (betreffende bezit en houderschap) is gewoon van toepassing op de door de vergunninghouder verworven delfstoffen.

Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen geeft artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel een regeling die ook geldt voor delfstoffen die in de ondergrond zijn opgeslagen. De bepaling spreekt immers over «stoffen die worden teruggehaald». Daarmee worden uiteraard stoffen bedoeld die eerst zijn opgeslagen. Daaronder vallen ook opgeslagen delfstoffen. Ik verwijs naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, waarin is ingegaan op het geval van gasopslag in de ondergrond. Ingeval iemand zonder (rechtmatige) vergunning opgeslagen stoffen terughaalt, blijft het eigendomsrecht op die stoffen berusten bij de persoon (of diens rechtsopvolger) die ten tijde van het in de ondergrond brengen daarvan de eigenaar was (zie artikel 3, derde lid).

## 43. Gedoogplicht

### Artikel 4

De leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP stelden vragen over de verhouding van dit artikel tot artikel 5:21, tweede lid, BW.

Zoals ook in de memorie van toelichting is gezegd, is dit artikel bedoeld om langdurige (en weinig vruchtbare) discussies over het «belang van de eigenaar» te vermijden. Artikel 4 van het wetsvoorstel noemt de grens van 100 meter beneden de oppervlakte. Daarmee is niet alleen de diepte bedoeld waarop de delfstoffen zich bevinden; die grens geldt ook ten aanzien van de activiteiten die moeten worden gedoogd. Als mijnbouwactiviteiten op een diepte van meer dan 100 meter plaatsvinden, kan de grondeigenaar zich daartegen niet verzetten met een beroep op artikel 5:21, tweede lid, BW. Artikel 4 Mijnbouwwet gaat dan boven de algemene BW-bepaling. De algemene BW-norm blijft wel gelden voor mijnbouwactiviteiten op een diepte van minder dan 100 meter (en voor activiteiten op grotere diepte, die niet overeenkomstig de daarop betrekking hebbende regels worden verricht).

De leden van de CDA-fractie vroegen wie de rechthebbende is in de zin van dit artikel.

In dit kader is van belang dat artikel 4 spreekt van de rechthebbende *ten aanzien van* de oppervlakte. Die terminologie wijst op een juridische relatie in ruime zin. Onder rechthebbende vallen niet alleen houders van een zakelijk recht (b.v. het eigendoms- of het erfpachtrecht), maar ook andere gerechtigden, zoals huurders. Al deze rechthebbenden moeten activiteiten gedogen die redelijkerwijs vereist zijn voor het opsporen, winnen of opslaan en die op een diepte van 100 meter of meer plaatsvinden overeenkomstig de daarvoor gestelde voorschriften. Het door deze leden genoemde artikel 5:1, tweede lid, BW zegt zelf al dat het exclusieve gebruiksrecht van de eigenaar door wettelijke voorschriften

beperkt kan worden. De artikelen 5:21, tweede lid, BW en 4 Mijnbouwwet vormen zulke beperkingen. De bodemeigenaar zal in het algemeen de in artikel 4 van het wetsvoorstel bedoelde activiteiten moeten gedogen. Wel kan hij kan zich verzetten tegen activiteiten die niet overeenkomstig de terzake geldende wettelijke regels plaatsvinden. Hij zal zich er dan op moeten beroepen dat degene die de activiteiten verricht een onrechtmatige daad jegens hem begaat (d.w.z. een daad die niet gerechtvaardigd wordt door artikel 4 van de Mijnbouwwet). Daarbij is tevens van belang dat artikel 4 niet een gedoogplicht bevat voor mijnbouwactiviteiten tussen de nul en 100 meter diepte, ook niet als die activiteiten een onderdeel vormen van een groter geheel van werkzaamheden in de diepere ondergrond.

Aangezien het hier steeds gaat om activiteiten op grote diepte (meer dan 100 meter) en de rechthebbende ten aanzien van de oppervlakte uitdrukkelijk een recht heeft op schadevergoeding (ook voor rechtmatig toegebrachte schade) kan mijns inziens niet worden gesproken van een ondermijning van de positie van de bodemeigenaar. Het aspect van de onteigening van de delfstoffen is hierboven onder punt 12 reeds besproken.

## **HOOFDSTUK II**

### **44. Exclusiviteit vergunning**

#### *Artikel 8*

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de achtergrond is voor het verlenen van een exclusief recht waar het de opsporing en winning van delfstoffen betreft. Deze exclusiviteit is ook van toepassing op vergunningen voor aardwarmte.

Vergunningen voor de opsporing en winning van delfstoffen of aardwarmte zijn, evenals onder de huidige mijnwetgeving, exclusief, dat wil zeggen dat er op ieder moment voor een bepaald gebied voor een bepaalde delfstof of voor aardwarmte slechts één opsporings- of winningsvergunning van kracht kan zijn. Een vergunning kan overigens wel door meerdere ondernemingen gezamenlijk gehouden worden. De achtergrond voor het verbinden van een exclusief recht aan de opsporings- en winningsvergunningen voor delfstoffen en aardwarmte is het stimuleren van activiteiten. Het is voor een mijnonderneming niet aantrekkelijk om hoge investeringen aan te gaan wanneer de opbrengsten met derden gedeeld moeten worden. Daarnaast is het voor de optimale exploitatie van met name een delfstofvoorkomen niet bevorderlijk wanneer elkaar concurrerende vergunninghouders ieder voor zich proberen zoveel mogelijk delfstoffen aan het voorkomen te onttrekken. De exclusiviteit van vergunningen voor opsporing en winning van aardwarmte volgt uit artikel 8 in samenhang met artikel 6, derde lid.

### **45. Economische winbaarheid**

#### *Artikel 9*

De leden van de fracties van de PvdA en D66 stelden vast dat de economische winbaarheid een centrale, maar vage norm is. Graag zouden zij en de leden van de fracties van RPF, GPV en SGP weten welke factoren een rol spelen bij de bepaling van de economische winbaarheid van een delfstofvoorkomen.



Bij de beoordeling van de economische winbaarheid van een delfstofvoorkomen spelen naast de reeds door de bedoelde leden genoemde factoren als hoeveelheid delfstoffen en aanwezige infrastructuur, ook andere factoren een rol. Te denken valt aan de omvang en de kwaliteit van het voorkomen, de eigenschappen en het gedrag onder productieomstandigheden van de delfstoffen, het mijnrechtelijke en fiscale regime, de opbrengstprijsoontwikkelingen, de investeringen (waaronder de bouw en installatie van het platform en de aanleg van de productieputten), de operationele kosten (waaronder verwerkings- en transportkosten) en de opruimingskosten. Het milieu is een indirecte economische factor: de regelgeving en de voorschriften in de (mijnbouw) milieuvergunning zullen van invloed zijn op het ontwerp en de locatie van de winningsinstallatie.

De beoordeling van de economische winbaarheid van een delfstofvoorkomen bestaat niet uit een rendementsberekening alleen. Ook de onzekerheden in deze berekening worden bij de beoordeling van de economische winbaarheid van een voorkomen betrokken. Hoe groter de onzekerheden, hoe hoger het rendement moet zijn om een delfstofvoorkomen als economisch winbaar te beschouwen.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom de economische winbaarheid als weigeringsgrond voor de verlening van een winningsvergunning in het wetsvoorstel is gehandhaafd.

In het wetsvoorstel is, evenals in de huidige mijnwetgeving, gekozen voor aparte vergunningen voor de opsporing en winning van delfstoffen. Dit om voor gebieden niet langer exclusieve vergunningen te verlenen dan noodzakelijk is.

De eis van economische winbaarheid voor winningsvergunningen zorgt ervoor dat een redelijke zekerheid bestaat dat de houder van de winningsvergunning daadwerkelijk tot winning zal overgaan, met andere woorden dat van de vergunning nuttig gebruik zal worden gemaakt.

#### **46. Weigeringsgronden**

##### *Artikel 10*

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GPV vroegen om een toelichting op een of meer van de in artikel 10 genoemde weigeringsgronden. Hoe worden de weigeringsgronden in de praktijk toegepast, vroegen de leden van de VVD-fractie. De leden van de PvdA-fractie wilden weten wie de technische of financiële capaciteiten van een aanvrager gaat beoordelen en welke criteria daarbij gebruikt worden.

De in artikel 10 genoemde gronden voor de weigering van een opsporings- of winningsvergunning zijn ontleend aan de koolwaterstoffenrichtlijn. De eerste weigeringsgrond, de technische mogelijkheden van de aanvrager, wordt beoordeeld naar de technische en geologische kennis en ervaring van de door de (gezamenlijke) aanvrager(s) voorgestelde operator. De geologische kennis van de operator, waarover wordt geadviseerd door het NITG, moet voldoende zijn om een zinvol werkprogramma aan te kunnen bieden. De technische kennis van de operator, waarover het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen wordt ingewonnen, moet voldoende zijn om de opsporing en winning van de desbetreffende delfstoffen goed uit te kunnen (doen) voeren.

De financiële mogelijkheden van de aanvrager, de tweede weigeringsgrond, worden beoordeeld aan de hand van de meest recente jaarverslag(en) van de (gezamenlijke) aanvrager(s). De (gezamenlijke) aanvrager(s) moeten voldoende financiële armslag hebben om de opsporing en

winning van de desbetreffende delfstoffen veilig uit te kunnen doen voeren en eventuele, ten gevolge van de uitvoering van deze activiteiten, ontstane schade kunnen vergoeden. Bij twijfel over de financiële mogelijkheden van de aanvrager wordt het advies van EBN gevraagd.

De manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd te verrichten, de derde weigeringsgrond, moet doelmatig en voortvarend zijn. Ingeval het een aanvraag om een opsporingsvergunning betreft betekent dit bijvoorbeeld dat de activiteiten in een volgorde en in een tempo moeten worden uitgevoerd die aansluiten op de geologische kennis (vergarings) van de aanvrager. Ingeval het een aanvraag om een winningsvergunning betreft betekent het bijvoorbeeld dat op een redelijke termijn met de winning moet worden aangevangen, dat geen roofofbouw wordt gepleegd op de in het aangevraagde gebied gelegen delfstofvoorkomens, en dat de delfstoffen op de meest economische wijze worden gewonnen en afgevoerd.

De vierde weigeringsgrond, het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin waarvan de aanvrager bij activiteiten onder een eerdere opsporings- of winningsvergunning blijk heeft gegeven, biedt de mogelijkheid een aanvrager die door een ondoelmatige bedrijfsvoering zeer hoge kosten maakt of die geen of slechts gedeeltelijk uitvoering heeft gegeven aan een in het kader van de verlening van een vergunning afgesproken werkprogramma of die vergunnings- of andere mijnrechtelijke voorschriften heeft overtreden, een nieuwe vergunning te weigeren.

Ingeval meerdere aanvragers een vergunning voor hetzelfde gebied voor dezelfde delfstof hebben ingediend (dit zal in verband met het bepaalde in artikel 16, vierde lid, voornamelijk de opsporingsfase betreffen) wordt de vergunning verleend aan de aanvrager die de opsporing en/of winning in het aangevraagde gebied naar verwachting het snelst, het volledigst en/of meest economisch aan zal pakken. Dit kan de aanvrager zijn die in de nabijheid van het aangevraagde gebied een aandeel heeft of op afzienbare termijn zal krijgen in de infrastructuur. Het kan ook de aanvrager zijn die aangrenzend gebied in vergunning heeft, de aanvrager die het meest voortvarend in het aangevraagde gebied aan de slag zal (kunnen) gaan, de aanvrager die de beste geologische kennis van het gebied heeft of in het aangevraagde gebied al (seismische) gegevens heeft verkregen of de aanvrager die een voor het gebied nieuw geologisch concept wil testen. Welk criterium of combinatie van criteria in een bepaald geval de doorslag zal geven is, in verband met de veelsoortige verschillen tussen mogelijke aanvragers en aan te vragen gebieden, niet precies aan te geven.

De door de leden van de fractie van D66 gewenste aanscherping van de laatstbesproken weigeringsgrond, de afwijzing in geval van concurrerende aanvragen, zal bij ministeriële regeling plaatsvinden. Dat geldt overigens ook voor de andere weigeringsgronden (zie artikel 10, derde lid).

De leden van de VVD-fractie vroegen in welke gevallen in het verleden een aanvraag om een vergunning is afgewezen.

Sinds de bovengenoemde weigeringsgronden in de mijnwetgeving zijn opgenomen (4 juni 1996) is, afgezien van de afwijzing van in concurrentie aangevraagde vergunningen, tweemaal een aanvraag om een vergunning afgewezen. Beide malen betrof het een aanvraag om een opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen waarbij de aanvrager niet voornemens was enige activiteiten in het aangevraagde gebied uit te voeren.

Deze leden zouden ook graag weten hoe de in artikel 10 genoemde criteria worden toegepast op de aanwijzing van de operator en hoe zij zich verhouden tot de op de operator rustende wettelijke verplichtingen.

De technische mogelijkheden van de aanvragende groep worden beoordeeld naar de technische en geologische kennis en ervaring van de door de aanvragende groep voorgestelde operator. Zouden deze onvoldoende zijn dan kan, in overleg met de groep, een ander dan de voorgestelde operator in de vergunning worden aangewezen of de aanvraag worden afgewezen. Ook bij toepassing van het criterium «het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin waarvan de aanvrager blijk heeft gegeven bij activiteiten onder een eerdere vergunning op grond van deze wet» wordt in eerste instantie naar de operator gekeken. De operator is namelijk primair verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de activiteiten ingevolge de vergunning. Ook hier kan ofwel in plaats van de voorgestelde een andere capabele medeaanvrager van de vergunning worden aangewezen, ofwel de aanvraag worden afgewezen. Voor het in het verleden niet uitgevoerd hebben van een werkprogramma wordt overigens de gehele groep verantwoordelijk gehouden.

Het wetsvoorstel legt de plicht op de operator om metingen uit te voeren naar en desgevraagd zekerheid te stellen voor eventuele schade door bewegingen van de aardbodem ten gevolge van de activiteiten van de vergunninghouder en om niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties uit het vergunninggebied waarvan hij operator is te verwijderen en desgevraagd zekerheid voor deze verwijdering te stellen. De operator betaalt tevens het jaarlijkse oppervlakterecht en de afdrachten aan de provincie.

Het uitvoeren van metingen en het opruimen van een mijnbouwinstallatie zijn in het kader van de opsporing naar en winning van delfstoffen, met name de koolwaterstoffen, geen ongebruikelijke activiteiten en worden bij de beoordeling van de technische mogelijkheden van de voorgestelde operator betrokken. Overigens worden ook in het Mijnbouwbesluit uitvoeringsverplichtingen opgelegd aan de operator.

De financiële beoordeling van de aanvrager betreft de operator én zijn medeaanvragers. Bij twijfel over de financiële capaciteiten van de operator zal vroegtijdig zekerheid voor schade door bewegingen van de aardbodem of de opruiming van de desbetreffende mijnbouwinstallaties worden gevraagd. Deze zekerheid mag worden gesteld door een financieel draagkrachtiger medevergunninghouder.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen zich af in welke zin de vierde weigeringsgrond, het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin waarvan de aanvrager bij activiteiten onder een eerdere opsporings- of winningsvergunning heeft blijk gegeven, een publiek belang kan treffen.

Met name het gebrek aan efficiëntie kan een publiek belang betreffen. Een inefficiënte operator zal de staat uiteindelijk geld kosten in de vorm van een hogere inbrengvergoeding bij staatsdeelneming en lagere afdrachten.

Deze leden wilden tenslotte weten waarom bij concurrerende, gelijkwaardige aanvragers een geldelijk argument niet kan bepalen aan welke aanvrager de vergunning toegewezen zal worden.

Gekozen is voor het criterium van doelmatige en voortvarende opsporing en winning, omdat hierdoor de grootste kans ontstaat dat voorkomens worden opgespoord en gewonnen. Zie ook de beantwoording van punt 16.

## **47. Beperkingen en voorschriften voor andere vergunningen dan die voor koolwaterstoffen**

### *Artikel 13 en 14*

Waarom, zo vroegen de leden van de GroenLinks-fractie, wordt er een onderscheid gemaakt tussen beperkingen die kunnen gelden voor vergunningen voor koolwaterstoffen en die welke kunnen gelden voor andere vergunningen dan voor koolwaterstoffen?

Met de opsporing en winning van koolwaterstoffen is inmiddels zoveel ervaring opgedaan dat het voor deze delfstoffen mogelijk is alle voor de uitvoering van deze activiteiten noodzakelijke voorschriften van tevoren vast te leggen in (algemene) regels in het Mijnbouwbesluit. Voor deze delfstoffen is het daarom niet nodig andere dan de in de artikelen 12 en 13 genoemde beperkingen en voorschriften aan de vergunningen te verbinden.

Voor zoutwinning wordt slechts incidenteel een vergunning aangevraagd. Het opstellen van algemene regels heeft dan beperkt nut; er is daarom gekozen voor vergunningverlening met een ruimere mogelijkheid van voorschriften, waardoor beter ingespeeld kan worden op actuele omstandigheden. Daarbij zal ook gekeken worden naar de algemene regels die voor opsporing en winning van koolwaterstoffen gelden. Voor andere delfstoffen of aardwarmte zal eenzelfde werkwijze worden gevolgd.

## **48. Beslistermijn**

### *Artikel 17*

De leden van de PvdA-fractie en de fractie van D66 vroegen zich af of er bij de vaststelling van de beslistermijn van artikel 17 rekening is gehouden met een eventuele advisering door de Mijnraad en de Technische commissie bodembeweging. De leden van de fractie van de VVD vroegen in welke gevallen overschrijding van de zes-maanden-termijn voor de hand ligt en welke betekenis overschrijding van een termijn heeft.

De aanvraag om een vergunning wordt niet ter advisering aan de Technische commissie bodembeweging voorgelegd. Deze commissie speelt pas eventueel een rol bij de beoordeling van het winningsplan dat voor ieder te ontwikkelen voorkomen ter instemming aan de minister moet worden voorgelegd.

Wel wordt een vergunningaanvraag altijd ter advisering voorgelegd aan de Mijnraad (zie artikel 90, derde lid). Bij de bepaling van de genoemde termijnen is hier rekening mee gehouden. De Mijnraad vergadert ongeveer vijf keer per jaar. In de praktijk is gebleken dat de termijn van zes maanden voldoende is voor het nemen van een besluit over een aanvraag om een opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen. De beoordeling van een aanvraag om een winningsvergunning voor koolwaterstoffen neemt gewoonlijk meer tijd in beslag, doch kan in beginsel binnen de termijn van 12 maanden worden afgehandeld. Overschrijding van de termijn heeft tot gevolg dat de aanvrager of een derde bezwaar kan maken tegen de overschrijding (fictieve weigering de gevraagde vergunning te verlenen). Dit is tot nu toe niet voorgekomen.

## **49. Splitsen en samenvoegen van vergunningen**

### *Artikel 19*

De leden van de fractie van de VVD wilden weten in welke gevallen en onder welke voorwaarden vergunningen kunnen worden samengevoegd of gesplitst en op initiatief van wie de samenvoeging of splitsing plaatsvindt.

Het splitsen en samenvoegen van vergunningen is geen nieuwe rechtsfiguur. Ook onder de huidige mijnwetgeving is het mogelijk vergunningen te splitsen of samen te voegen.

Vergunningen zullen alleen worden gesplitst of samengevoegd op verzoek van de houders van deze vergunningen. Een verzoek tot splitsing zal in ieder geval worden afgewezen indien de splitsing geen ander doel dient dan een verlaging van de afdrachten aan de staat, indien ten gevolge van de splitsing een voorkomen van delfstoffen of aardwarmte wordt gesplitst en indien er ten gevolge van de splitsing een vergunninggebied ontstaat waarin geen enkele activiteit gepland staat.

Een verzoek tot samenvoeging van twee of meerdere vergunningen zal in ieder geval worden afgewezen wanneer het niet gelijksoortige vergunningen betreft of indien de samenvoeging geen ander doel dient dan de uitbreiding van het vergunninggebied of verlenging van de termijn van een of meer van de desbetreffende vergunningen.

De leden van de fractie van de VVD wilden daarnaast nog weten hoe het splitsen en samenvoegen van vergunningen zich verhoudt tot de artikelen inzake nazorg.

De laatste houder van een vergunning dan wel de aangewezen medehouder van een vergunning is verantwoordelijk voor de nazorg. Zowel een verzoek tot splitsing als een verzoek tot samenvoeging zal vergezeld moeten gaan van een voorstel tot aanwijzing van een van de (nieuwe) medevergunninghouders. Eventueel gevraagde zekerheden voor beweging van de aardbodem of de opruiming van een mijnbouwinstallatie volgen het desbetreffende voorkomen respectievelijk de desbetreffende mijnbouwinstallatie. Dit wil zeggen dat bij een verzoek tot splitsing of samenvoeging deze zekerheid moet worden gesteld door de beoogde houder van de vergunning waarin zich dan het desbetreffende voorkomen of de mijnbouwinstallatie bevindt.

## **50. Intrekking en afstand van vergunningen**

### *Artikel 22*

De leden van de fractie van de PvdA zouden de in artikel 22 genoemde gronden voor intrekking van een vergunning graag verduidelijkt zien. Ook wilden zij weten of dit artikel voor opsporings- en/of winningsvergunningen geldt en hoe de situatie met andere vergunningen is. Daarnaast vroegen zij zich af wie bepaalt of een opslagvergunning wordt verleend.

De eerste in artikel 22 genoemde intrekkingsgrond betreft de door aanvrager ingediende gegevens of bescheiden. De vergunning kan worden ingetrokken indien deze gegevens of bescheiden zodanig onjuist of onvolledig blijken dat indien de juiste omstandigheden van de aanvrager bekend zouden zijn geweest de vergunning niet zou zijn verleend. Dit criterium behoeft mijns inziens geen verdere toelichting.

Op grond van het tweede in artikel 22 genoemde criterium kan een vergunning worden ingetrokken wanneer de vergunninghouder de opsporing en winning in het vergunninggebied heeft beëindigd terwijl de vergunning nog enkele jaren doorloopt. Op deze bepaling zal naar verwachting slechts zelden een beroep behoeven te worden gedaan. Sinds 4 juni 1996 wordt bij de vaststelling van de termijn waarvoor een vergunning wordt verleend namelijk al rekening gehouden met de tijdsduur van de activiteiten waarvoor de vergunning werd aangevraagd. In opsporingsvergunningen wordt daarnaast bepaald binnen welke termijn welke activiteiten moeten worden uitgevoerd. Bij niet of niet tijdige uitvoering van deze activiteiten kan de opsporingsvergunning op grond van het vierde in artikel 22 genoemde criterium worden ingetrokken. Het lijkt niet nodig de formulering van het tweede criterium, dat uit de koolwaterstoffenrichtlijn afkomstig is, te wijzigen. Dit laatste maakt wijziging bovendien onwenselijk.

Het derde in artikel 22 genoemde criterium betreft een verslechtering van de technische of financiële mogelijkheden van de vergunninghouder. Aanleiding voor opname van dit criterium zijn de niet aan de toestemming van de minister gebonden aandelenoverdrachten van maatschappijen en juridische fusies. Iedere substantiële verslechtering van de technische of financiële mogelijkheden van de vergunninghouder kan echter aanleiding zijn om de vergunning in te trekken. Het criterium dient hetzelfde belang als dat van artikel 10, eerste lid, onderdeel a.

Het vierde en vijfde criterium betreffen de overtreding van voorschriften van de vergunning of andere voor de vergunninghouder of operator geldende regels. Dit is een gebruikelijke intrekingsgrond die geen nadere toelichting vereist.

Artikel 22 geldt voor opsporings- en winningsvergunningen en, met uitzondering van het vierde lid, opslagvergunningen. Deze laatste vergunningen worden eveneens verleend door de Minister van Economische Zaken (zie de artikelen 26, eerste lid en 33).

## **51. Meerdere deelnemers in een vergunning, operator, hoofdelijke aansprakelijkheid deelnemers**

### *Artikel 23*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of met artikel 23 de hoofdelijke aansprakelijkheid van de medevergunninghouders wordt geïntroduceerd. Tevens wilden zij weten of de in het verleden tussen de staat en vergunninghouders gesloten borgstellingsovereenkomsten met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van rechtswege zouden komen te vervallen.

Artikel 23 introduceert niet de – in het verleden in borgstellingsovereenkomsten geregelde – hoofdelijke aansprakelijkheid van de gezamenlijke houders van een vergunning voor de betaling van al hetgeen zij ingevolge de mijnwetgeving als houder van de vergunning zijn verschuldigd. De aansprakelijkheid voor deze betalingen wordt apart geregeld in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Voor de betaling van de oppervlakterechten en de afdrachten aan de provincie rust de verplichting op de operator. Voor cijns en winstaandeel rust de verplichting tot betaling op iedere medehouder afzonderlijk. De ene medehouder is daarbij niet aansprakelijk voor de betaling door een andere medehouder. De borgstellingsovereenkomsten komen met de inwerkingtreding van het nieuwe wetsvoorstel niet van rechtswege te vervallen. Zij blijven van toepassing voorzover zij betrekking hebben op verplichtingen die voor het

tijdstip van inwerkingtreding zijn ontstaan (zie artikel 125). Verwezen wordt naar het gestelde onder punt 65 van deze nota.

De leden van de fracties van VVD en CDA wilden weten wat de aanleiding voor de invoering van de «aangewezen operator» is en welke verplichtingen er krachtens dit wetsvoorstel op hem zullen rusten.

Mijnbouwactiviteiten worden niet door alle houders van een vergunning gezamenlijk maar door of in opdracht van een van hen, de zogenaamde operator, uitgevoerd. Deze figuur wordt onder de huidige mijnwetgeving niet benoemd. Door de invoering van het begrip operator in de mijnwetgeving wordt aangesloten bij de praktijk en kan een heldere toedeling van plichten en verantwoordelijkheden in verband met de uitvoering van mijnbouwactiviteiten worden gemaakt. Deze toedeling is noodzakelijk om bij alle vormen van preventieve en repressieve handhaving een eenduidig aanspreekpunt te hebben.

Voornamelijk op de operator zullen de verplichtingen komen te liggen die een goede uitvoering van de mijnbouwactiviteiten betreffen. Veel van deze verplichtingen zullen in het Mijnbouwbesluit worden geregeld. Ingevolge het wetsvoorstel zelf rust op de operator onder meer de verplichting om metingen uit te voeren naar bewegingen van de aardbodem ten gevolge van de activiteiten van de vergunninghouder en om niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties uit het vergunninggebied waarvan hij operator is te verwijderen. Voor deze activiteiten moet de operator op verzoek van de minister zekerheid stellen.

De CDA-fractieleden verwonderden zich over de uitspraak in de toelichting dat de operator de door hem gemaakte kosten aan zijn medevergunninghouders in rekening zou kunnen brengen. Zij vroegen zich af of in het bijzonder operators van bestaande vergunningen bij machte zouden zijn deze kosten te verhalen.

Deze zorg deel ik niet. Het is heel gebruikelijk dat de operator de kosten maakt en deze, al dan niet door vooruitbetaling, doorberekent. Hiertoe wordt reeds voor de aanvraag om een vergunning een zogenaamde «joint operating agreement» tussen de toekomstige medevergunninghouders gesloten.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering tegenover het voorstel van NOGEPA staat om een onderneming die geen medevergunninghouder is onder eigen verantwoordelijkheid activiteiten in het vergunninggebied te laten verrichten.

Ik sta afwijzend tegenover dit voorstel. Het door een ander dan de operator voor eigen rekening en risico laten uitvoeren van mijnbouwactiviteiten verstoort de heldere toedeling van plichten en verantwoordelijkheden die met de invoering van de operator in de mijnwetgeving wordt voorgestaan. Dat betekent dat de operator primair verantwoordelijk is voor de mijnbouwactiviteiten in zijn vergunninggebied. Dat neemt niet weg dat de operator de mogelijkheid heeft om – onder zijn verantwoordelijkheid – mijnbouwactiviteiten door derden uit te laten voeren.

## **52. Betekenis**

### *Artikel 24*

De leden van de VVD-fractie vroegen welk belang dit artikel beoogt te beschermen, hoe de regering dit artikel denkt te handhaven en welke sanctie bij overtreding kan worden toegepast.

Artikel 24 bepaalt dat een houder van een winningsvergunning van koolwaterstoffen in beginsel slechts tot winning mag overgaan van stoffen uit een voorkomen dat de grens van zijn vergunninggebied overschrijdt, wanneer hij daartoe een overeenkomst heeft gesloten met de vergunninghouder van het aangrenzende gebied. Deze regel is opgenomen om te voorkomen dat er onduidelijkheden – en mogelijk conflicten – ontstaan ten aanzien van de rechten van de betrokken vergunninghouders. De vergunninghouders zullen afspraken moeten maken over de vraag wie de winning van het voorkomen ter hand zal nemen en hoe de kosten en opbrengsten verdeeld zullen worden. Hiermee wordt bevorderd dat de winning op efficiënte wijze plaatsvindt (geen dubbele investeringen), waarmee ook het belang van de staat gediend is.

Als een vergunninghouder de regel van artikel 24 niet naleeft, kan hij daartoe worden gedwongen door oplegging van een last onder dwangsom.

### **HOOFDSTUK III**

#### **53. Exclusiviteit vergunning**

##### *Artikel 27*

De leden van de fractie van de VVD stelden een vraag bij artikel 27, tweede lid, over het noodzakelijk samengaan van opslag- en winningsvergunning bij dezelfde houder(s).

De reden hiervoor is – kort gezegd – te voorkomen dat conflicterende belangen ontstaan. Conflicterende belangen kunnen zich voordoen over de vraag of delfstoffen gewonnen dan wel opgeslagen zijn, maar ook vanuit een optiek van veiligheid en milieu is het wezenlijk dat activiteiten met betrekking tot winning en opslag in één hand liggen. Zie verder de toelichting bij artikel 27, tweede lid.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis van de exclusiviteitsbepaling en de verhouding van die bepaling tot opsporing en winning van aardwarmte.

In artikel 27, eerste lid, is de exclusiviteit van de opslagvergunning neergelegd, hetgeen betekent dat voor één gebied slechts één opslagvergunning kan gelden. Deze exclusiviteit wordt toegekend om te voorkomen dat verschillende ondernemingen binnen één gebied stoffen opslaan en zodoende conflicterende belangen hebben. In artikel 8 wordt eenzelfde exclusiviteit toegekend aan de houder van een opsporings- of winningsvergunning.

Het is denkbaar dat een ruimte waaruit aardwarmte wordt gewonnen zich ook leent voor gasopslag. Door de bepaling van artikel 27, tweede lid, wordt bereikt dat de vergunningen voor de opsporing of winning van aardwarmte enerzijds en voor opslag anderzijds niet in verschillende handen komen te liggen.

##### *Artikel 28*

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting op de criteria a, b en c van artikel 28, eerste lid voor een opslagvergunning. De criteria van het eerste lid, onder a, b en c, stemmen overeen met de criteria die worden gesteld bij opsporings- en winningsvergunningen (zie



artikel 10). Ik verwijs naar hetgeen ik hierboven bij de beantwoording onder punt 46 heb opgemerkt.

#### **54. Wijzigings- en intrekkinggronden**

##### *Artikel 31*

De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot de wijziging en intrekking van opslagvergunningen.

Wijziging van een opslagvergunning is mogelijk op initiatief van de houder, dan wel van de minister. Wijziging is alleen mogelijk in het belang van de veiligheid, de landsverdediging of een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte. Het belang van planmatig beheer van voorkomens is opgenomen om een goede afstemming tussen winning en opslag mogelijk te maken. De afstemming tussen winning en opslag zal in eerste aanleg zo goed mogelijk plaatsvinden naar aanleiding van de aanvraag van een opslagvergunning. Het is echter niet uit te sluiten dat in de loop van de tijd nieuwe inzichten of ontwikkelingen optreden, die tot wijziging van de opslagvergunning aanleiding geven. Zonder een dergelijke bepaling zou wijziging van de opslagvergunning niet mogelijk zijn.

Voor intrekking van een opslagvergunning geldt een soortgelijke situatie. De belangen die moeten gelden om in te kunnen trekken zijn dezelfde als die voor wijziging van de vergunning. Het initiatief kan zowel bij de vergunninghouder als de minister liggen. Indien de minister het initiatief neemt voor intrekking zijn de gronden beperkt (artikel 22, eerste lid). Indien het initiatief voor intrekking bij de vergunninghouder ligt kan de minister de aanvraag slechts weigeren vanwege het belang van een planmatig beheer.

De enige vorm van opslag die momenteel plaatsvindt en die onder de vergunningplicht van de Mijnbouwwet komt te vallen, is die van aardgas; de opslag hiervan gebeurt in aardgasvelden. Gasopslag betekent dat het nog in deze velden oorspronkelijk aanwezige aardgas niet gewonnen wordt. Vanuit de optiek van doelmatige winning is dit niet zinvol. Het belang van de gasopslag is in dit geval echter groter, omdat gasopslag bijdraagt aan de afzet van aardgas in het algemeen en daardoor een bijdrage is voor de mogelijkheid om velden in productie te nemen. Gasopslag maakt dus een nuttig gebruik van de gasvelden. Bij projecten van opslag zal de situatie dat tot wijziging of intrekking van een opslagvergunning wordt besloten zich niet snel voordoen, ten eerste omdat een afweging van belangen al plaatsvindt voordat met opslag wordt begonnen en ten tweede omdat met opslagprojecten omvangrijke investeringen gemoeid kunnen zijn. Wijziging of intrekking van een opslagvergunning in het geval dat het belang van planmatig beheer van delfstoffen speelt lijkt daarom vooralsnog een theoretische mogelijkheid. Zo'n mogelijkheid zou kunnen zijn dat gas in beperkte omvang in een aquifer wordt opgeslagen, terwijl de aquifer naderhand geschikt blijkt voor grootschalige aardwarmtewinning. In dat geval zou afweging van belangen tot de conclusie kunnen leiden, dat het belang van de winning van aardwarmte prioriteit verdient. Als in een dergelijk geval tot intrekking van de opslagvergunning zou worden besloten, kan de staat gehouden zijn een passende schadevergoeding uit te keren. Zie omtrent schadevergoeding ook punt 29 van deze nota.

## HOOFDSTUK IV

### 55. Betekenis van begrip bodembeweging

#### *Artikel 36*

De leden van de fracties van D66 en SGP stelden vragen omtrent het begrip bodembeweging, zoals gebruikt in artikel 36 (beweging van de aardbodem).

Zoals in paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting (p. 23) is opgemerkt, komt het begrip bodembeweging voor in de artikelen 34, 36, 41, 44, 45 en 46. Verder komt het begrip beweging van de bodem voor bij de artikelen 98 t/m 100, die handelen over de Technische commissie bodembeweging en in artikel 137, dat een wijziging van artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek behelst. Het begrip bodembeweging wordt in het wetsvoorstel gebruikt voor iedere vorm van beweging van de bodem die het gevolg is van een mijnbouwactiviteit: de beweging kan bestaan uit een daling, opheffing of trilling/beving. De term bodembeweging is dus ruimer dan de term bodemdaling.

De leden van de SGP-fractie vroegen verder of de verplichting tot het verrichten van metingen, ook in het kader van monitoring, geldt ten aanzien van aardbevingen.  
Dit is het geval.

De leden van de SGP-fractie meenden, dat de rapportageverplichtingen van artikel 101 en de risicoaansprakelijkheid geen aandacht geven aan aardbevingen.

Ik deel deze mening niet. Artikel 101 is algemeen geformuleerd; noch bodembeweging, noch aardbevingen zijn daarbij uitgesloten. Overigens zal de verstrekking van gegevens over bodembeweging met name in het kader van artikel 36 geregeld worden. Op grond van het eerste lid van dit artikel worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld omtrent metingen en rapportage. Bij de bepaling omtrent risicoaansprakelijkheid (artikel 137) gaat het om beweging van de bodem, wat uitdrukkelijk ook slaat op aardbevingen.

Tenslotte vroegen deze leden of het risico van aardbevingen een rol speelt bij het verlenen van de opsporings- en winningsvergunning, respectievelijk de (mijnbouw)milieuvergunning.

Bodembeweging is geen element bij de beoordeling van aanvragen voor opsporings- en winningsvergunningen. Bodembeweging kan wel een element zijn bij de beoordeling van de aanvraag van een milieuvergunning of een mijnbouwmilieuvergunning, voorzover het milieu door bodembeweging getroffen kan worden. Zie ook onder punt 27 van deze nota.

### 56. Veiligheidszone

#### *Artikel 38*

De leden van de fracties van RPF en GPV stelden twee vragen over de instelling van de veiligheidszone. Hoe verhoudt deze zone zich tot het eigendomsrecht van de oppervlakte-eigenaar en welke relatie heeft deze zone tot de bepaling van de heffingsgrondslag van het oppervlakterecht?

Een veiligheidszone kan alleen worden ingesteld rond een mijnbouwinstallatie, dat wil zeggen rond een mijnbouwwerk dat is verankerd in of

aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater. Indien een veiligheidszone wordt ingesteld boven het continentaal plat kan zich geen conflict met de grondeigenaar voordoen, er is daar immers geen eigenaar. De bodem van de territoriale zee en de Waddenzee is van de staat. Het instellen van een veiligheidszone binnen deze gebieden zal dus evenmin (particuliere) eigenaren belasten. In andere gevallen waarin de bodem van het oppervlak niet bij de staat in eigendom is, zal een installatie slechts geplaatst worden met toestemming van de eigenaar. Bij het eventueel vaststellen van de veiligheidszone zal derhalve met de belangen van de grondeigenaar rekening worden gehouden.

De heffingsgrondslag voor het oppervlakterecht is het oppervlak van het gebied waarvoor op 1 januari van het kalenderjaar een vergunning van kracht is. Er is geen relatie tussen dit oppervlak en de veiligheidszone.

## **57. Bevoegdheid tot treffen van maatregelen**

### *Artikel 45*

De leden van de fractie van de PvdA hadden de indruk dat artikel 45 de minister rechtstreeks de bevoegdheid toekent om maatregelen voor te schrijven.

Deze indruk is juist. Het motief voor deze werkwijze is dat de minister in acute situaties moet kunnen ingrijpen. Dit kan er in het uiterste geval toe leiden dat de minister opdracht geeft de winning te stoppen als er gevaar dreigt. De minister hoeft niet te wachten op het initiatief van de mijnonderneming.

Dezelfde leden vroegen of het artikel 45 niet elders in het wetsvoorstel thuis hoort.

Een andere plaats in het wetsvoorstel is op zich mogelijk, maar de nu gekozen plaats is logisch; enerzijds betreft het artikel de zorg voor een goede uitvoering van activiteiten en past het daarom in hoofdstuk 4; anderzijds kan het artikel leiden tot het voorschrijven van maatregelen die verder gaan dan het Mijnbouwbesluit, waarin de zorg voor een goede uitvoering van activiteiten in zijn algemeenheid wordt vastgelegd.

Ook werd gevraagd naar de relatie met de bevoegdheid van bestuursdwang, zoals geregeld in artikel 108.

Bestuursdwang is een middel om het nakomen van verplichtingen krachtens wettelijke voorschriften af te dwingen. Bij artikel 45 gaat het niet om het afdwingen van het naleven van voorschriften. Ongeacht of er ter zake een voorschrift is gesteld, kan de minister bij (dreigend) gevaar ingrijpen en maatregelen opleggen. De naleving van deze maatregelen is overigens met behulp van bestuursdwang af te dwingen. Bestuursdwang geeft immers het bestuursorgaan de bevoegdheid om zelf te handelen of te doen handelen. Artikel 45 geeft de minister een overeenkomstige bevoegdheid als artikel 26, derde lid, van de Mijnwet continentaal plat en artikel 147 van het Mijnreglement 1964.

## **HOOFDSTUK V**

### **58. Tweede kans bij staatsdeelname**

Volgens de NAM zullen ontwikkelingsplannen onzeker worden en commerciële, financiële en administratieve complicaties ontstaan door de mogelijkheid dat EBN niet direct in het eerste maar wel in een later in een bepaald vergunninggebied in ontwikkeling te nemen koolwaterstof-

voorkomen zal kunnen deelnemen. De leden van de D66-fractie wilden weten wat het oordeel van de regering hierover is.

De regering is van mening dat de bezwaren van de NAM tegen een tweede kans op staatsdeelneming wel erg vaag geformuleerd zijn. Desondanks zal zij proberen zich in te leven in de bezwaren van de NAM en de vraag zo goed mogelijk te beantwoorden.

Uitgangspunt bij de staatsdeelneming in de winning van koolwaterstoffen is dat de staat, via EBN, in ieder (economisch) winbaar voorkomen deelneemt, tenzij de staat door deze deelname financieel nadeel zal lijden. Ik ben van mening dat staatsdeelneming in een winningsvergunning ook nog mogelijk moet zijn voor de tweede en volgende velden, als de winningsvergunning zonder staatsdeelneming wordt verleend. De situatie voor zo'n tweede veld is niet wezenlijk verschillend van die van een eerste veld, als een winningsvergunning wordt aangevraagd en over staatsdeelneming wordt besloten.

Bij deelname in de ontwikkeling van een voorkomen betaalt EBN haar deel van de kosten (inclusief maximaal 5 jaar rente) die hebben geleid tot de aantoning van dit voorkomen vrijwel direct aan de vergunninghouder. Deze zogenaamde inbrengvergoeding blijkt met name de winning van marginale voorkomens nogal eens net over de streep te trekken. Voor de grotere voorkomens is de inbrengvergoeding minder relevant en kan ik mij voorstellen dat financieel meer draagkrachtige vergunninghouders de staat als deelnemer in de winning liever kwijt dan rijk zijn. Waarom staatsdeelneming ontwikkelingsplannen onzeker kan maken is mij niet duidelijk.

Uitgezonderd enkele vergunningen van de NAM en één van Amoco, worden winningsvergunningen gehouden door groepen van ondernemingen die vaak sterk uiteenlopende (financiële) belangen in de vergunning hebben. Dit brengt per definitie commerciële, financiële en administratieve complicaties met zich mee, in het bijzonder daar waar niet al deze ondernemingen tevens een belang hebben in de voor de afvoer van het gas benodigde pijpleidingen of behandelingsinstallaties of daar waar het desbetreffende voorkomen gedeeltelijk is gelegen in het gebied van een andere vergunninghouder. Eventuele extra complicaties, doordat de staat wel in het ene en niet in het andere in hetzelfde vergunninggebied gelegen voorkomen deelneemt, zullen een ervaren operator als de NAM geen problemen van betekenis opleveren.

## **59. Zekerheidstelling bij afdrachten**

### *Artikelen 86 en 88*

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de artikelen 86 en 88.

Artikel 86 heeft betrekking op de situatie waarin gerede twijfel bestaat over de voldoening van de door de afdrachtplichtige vergunninghouder verschuldigde afdracht. Ingevolge dit artikel heeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid de vergunninghouder zekerheid te vragen voor de voldoening van de verschuldigde afdracht. Ook nadat de desbetreffende afdrachtplichtige geen vergunninghouder meer is in de zin van de Mijnbouwwet blijft deze zekerheid bestaan totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan.

Artikel 88 opent de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen in verband met de uitvoering van de financiële bepalingen van hoofdstuk 5. Hierbij moet worden gedacht aan maatre-

gelen zoals de maatregelen omtrent de bedrijfsfusie en die van de functionele valuta. Door invoering van artikel 88 is hiervoor geen wetswijziging nodig. Dit vereenvoudigt de te volgen procedure aanzienlijk.

## **60. Financiële uitvoerings-AMvB**

### *Artikel 88*

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat in artikel 88, onder d, wordt bedoeld met «de met het winnen van koolwaterstoffen samenhangende activiteiten».

Voor het antwoord op deze vraag ligt de basis in de wetsgeschiedenis van de Mijnwet continentaal plat. Bij de parlementaire behandeling van deze wet heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken aangegeven dat het begrip winning niet uitsluitend betrekking heeft op het technische proces van het uit de grond halen van delfstoffen, maar ook andere activiteiten omvat, zoals het transport van die delfstoffen tot aan het eerste verkooppunt en het verrichten van die handelingen welke nodig zijn om het ruwe product af te kunnen zetten. Voor de toepassing van de financiële bepalingen heeft het begrip winning dus van oudsher een ruimere betekenis dan wat daaronder doorgaans in technische zin wordt verstaan. In de praktijk van de vaststelling van het winstaandeel wordt telkens bezien of en in hoeverre activiteiten die liggen binnen de sfeer van het winningsbedrijf in het winstaandeel worden betrokken. Het vierde lid van artikel 62, dat de grondslag biedt voor de heffing van winstaandeel over deze samenhangende activiteiten, geeft duidelijker dan voorheen aan dat er een technisch-functionele samenhang moet bestaan tussen de eigenlijke winning in technische zin en de activiteiten met betrekking tot die delfstoffen die daarvan een integraal bestanddeel vormen teneinde het heffen van winstaandeel daarover te kunnen rechtvaardigen. Activiteiten van de vergunninghouder die niet los gezien kunnen worden van de winningswerkzaamheden moeten in het algemeen als rechtstreeks daarmee samenhangend worden beschouwd. Ingevolge het vierde lid van artikel 62 worden de resultaten van deze samenhangende activiteiten betrokken in de berekening van het verschuldigde winstaandeel. Artikel 88, onder d, biedt de mogelijkheid nadere regels te stellen aan de wijze waarop dit gebeurt.

Voorts wensten de leden van de VVD-fractie te vernemen welke «voordelen en kosten» zijn bedoeld in artikel 88, onder g.

Vergelijkbaar met de vorige vraag gaat het in artikel 88, onder g, om de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de wijze waarop de voordelen en kosten bij de overdracht van een vergunning in het winstaandeel worden betrokken. In beginsel worden de voordelen en de kosten in verband met de overdracht van een winningsvergunning opgenomen op de resultatenrekening ter bepaling van het verschuldigde winstaandeel. Er zijn echter omstandigheden, zoals bijvoorbeeld bij een juridische fusie, waarbij de overdracht geruisloos kan plaatsvinden en de bij de overdracht betrokken partijen de voordelen en de kosten niet hoeven op te nemen op hun resultatenrekening. In de algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven onder welke voorwaarden van die mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Tevens zal nader worden bepaald welke kosten die zijn gemaakt in verband met overdracht voor de kostenuplift van 10% in aanmerking komen.

## HOOFDSTUK VII

### 62. Vertrouwelijkheid gegevens

*Artikelen 101 en 102*

De leden van de fractie van de PvdA stelden vragen over met name de vertrouwelijkheid van de informatie waarover de minister op grond van artikel 101, vijfde lid, onderdeel a, beschikt.

Het gaat om informatie die maatschappijen met hun activiteiten verkregen hebben en die veelal een grote commerciële waarde heeft, zoals de ligging en omvang van voorkomens, de geologische structuur van de ondergrond, gesteente-eigenschappen en dergelijke. Omdat deze gegevens alleen maar verkregen konden worden vanwege een – exclusieve – opsporings- of winningsvergunning, is er reden om deze gegevens bij de vergunninghouder op te eisen om daarmee de kennis bij de overheid over de ondergrond te vergroten. Vanzelfsprekend dient de overheid het bedrijfsvertrouwelijke karakter te eerbiedigen, echter alleen voorzover en voor zolang er sprake is van een redelijke commerciële waarde van deze gegevens voor de bedrijven. Over het soort gegevens dat bedrijven zullen moeten verstrekken, de vertrouwelijkheid en de duur van vertrouwelijkheid zullen in de algemene maatregel van bestuur regels worden opgesteld. Deze regels zullen de bestaande regels en afspraken vervangen. Voor het continentaal plat ligt de gegevensverstrekking nu vast in vergunningvoorschriften en is voor openbaarmaking van gegevens een termijn van 10 jaar vastgelegd in artikel 29 van de Mijnewet continentaal plat; voor het territoire ligt de gegevensverstrekking vast in voorschriften bij boorvergunningen en concessies en is een beperkte openbaarmaking geregeld in een overeenkomst tussen de mijnondernemingen en NOGEPa, waarbij de operators zich hebben aangesloten.

Gegevens verkregen uit seismisch onderzoek zijn voor de overheid eveneens van grote waarde. Weliswaar worden deze gegevens door maatschappijen niet verkregen met gebruikmaking van een exclusieve vergunning, maar zij zijn tot nu toe op een vergelijkbare wijze behandeld als de gegevens van opsporing en winning.

Dezelfde leden vroegen of de vertrouwelijkheid afbreuk doet aan de parlementaire controletaken.

Dit is niet het geval. In voorkomend geval kunnen deze gegevens ter vertrouwelijke kennisgeving aan de leden ter inzage worden gegeven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe omgegaan dient te worden met deze vertrouwelijkheid in een rechtszaak over claims met betrekking tot schadevergoedingen.

Het vertrouwelijk karakter waar het onderhavige artikel over spreekt, gaat over de relatie tussen overheid en burger, en niet over relaties tussen burgers onderling. Voorzover de vraag betrekking heeft op de informatiebehoefte van de burger bij het claimen van een vergoeding voor schade door bodembeweging als gevolg van delfstofwinning, verwijs ik naar punt 27 van deze nota.

De leden van de VVD-fractie verzochten een regeling omtrent de geheimhoudingsplicht in de wet op te nemen.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om het beginsel neer te leggen dat gegevens hun vertrouwelijk karakter na een bepaald tijdstip kunnen verliezen. Deze regeling komt daarmee in de plaats van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur, dat geen regeling

voor vrijgave van bedrijfsgegevens die aan de overheid zijn verstrekt kent. De reden om bedrijfsvertrouwelijke informatie openbaar te maken ligt in het belang om de kennis ten aanzien van de ondergrond breed te verspreiden. Dit geldt voor particulieren, de wetenschap en exploratiemaatschappijen. De uitwerking van de regeling omtrent openbaarheid zal waarschijnlijk gedetailleerd zijn, omdat rekening zal worden gehouden met het soort gegevens en de hoedanigheid van de houder van de gegevens. De aard van de materie leent zich naar mijn mening daarom voor vastlegging bij algemene maatregel van bestuur.

## HOOFDSTUK X

### 63. Eigendom van de mijn bij bestaande vergunningen

De leden van de CDA-fractie vroegen een nadere toelichting op de regeling van de eigendom van de mijn bij bestaande vergunningen (artikel 111, vierde lid). Met name diende verduidelijkt te worden wat onder de term «mijn» wordt verstaan, en welke negatieve gevolgen de regeling beoogde weg te nemen.

Onder huidig recht geldt dat de concessiehouder door de concessie eigenaar is geworden van de mijn (artikel 5 Mijnwet 1903)<sup>1</sup>. Blijkens de jurisprudentie betekent dit dat de concessiehouder eigenaar is geworden van de onder- en bovengrondse mijnwerken alsmede van de in die mijn aanwezige delfstoffen<sup>2</sup>. Artikel 5 van de Mijnwet 1903 doorbreekt daarmee het gewone recht en met name artikel 20 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is opgenomen dat de eigendom van de grond mede omvat de eigendom van gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd (natrekking). In het wetsvoorstel is dit gewijzigd en wordt voor mijnbouwwerken artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek niet meer opzij gezet. Voorzover een mijnbouwwerk een werk is dat duurzaam met de grond is verenigd, zal het onder de nieuwe wet eigendom van de grondeigenaar zijn, tenzij de natrekkingsregel van artikel 5:20 doorbroken wordt door het vestigen van een opstalrecht voor het werk.

Ten aanzien van de delfstoffen geldt onder het wetsvoorstel dat de staat daarvan eigenaar is (artikel 3, eerste lid). De eigendom van de delfstoffen gaat pas na winning over op de houder van de winningsvergunning (artikel 3, tweede lid).

De concessiehouder wordt bij inwerkingtreding van de nieuwe wet van rechtswege houder van een winningsvergunning in de zin van de nieuwe wet. De concessiehouder dreigt bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet, waarbij ook artikel 5 van de Mijnwet 1903 vervalt, de eigendom van de mijn kwijt te raken. De delfstoffen gaan immers naar de staat (artikel 3, eerste lid), terwijl het (duurzaam met de grond verenigde) mijnbouwwerk naar de grondeigenaar gaat (natrekking). Om dit te voorkomen bepaalt artikel 111, vierde lid, dat de concessionaris (nu houder van een winningsvergunning) eigenaar blijft van de mijn voor zolang als de vergunning geldt.

### 64. Mijnbouwmilieuvergunning van rechtswege

#### *Artikel 120*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoelang een fictieve mijnbouwmilieuvergunning geldt, of deze op enig moment door een echte vergunning wordt vervangen en of er rechtsbescherming tegen deze vergunning mogelijk is.

---

<sup>1</sup> Ditzelfde geldt ingeval van een aanwijzing van een mijn, zoals bedoeld in artikel 111, tweede lid, onderdeel b. Ik laat dit verder buiten beschouwing.

<sup>2</sup> HR 17 november 1982, NJ 1984, 126.

Bij de inwerkingtreding van de wet is voor het instandhouden van een mijnbouwwerk in beginsel een milieuvergunning of een mijnbouwmilieuvergunning nodig.

In de huidige situatie, althans die voor 14 maart 1999, is of was voor het continentaal plat en voor het Nederlandse territorium buiten de grens van drie mijl uit de kust geen vergelijkbare vergunning of goedkeuring voor een mijnbouwwerk noodzakelijk. Sinds die datum is voor het oprichten van vrijwel alle nieuwe winningsinstallaties een vergunning op grond van artikel 30a van het Mijnreglement continentaal plat vereist.<sup>1</sup>

Voor het Nederlandse territorium binnen de grens van drie mijl uit de kust is in de huidige situatie voor een mijnbouwwerk in bepaalde gevoelige gebieden<sup>2</sup> een goedkeuring vereist als bedoeld in de artikelen 4.6 of 5.7 van de Regeling vergunningen en concessies delfstoffen Nederlands territorium 1996, of een soortgelijke goedkeuring op basis van voor de inwerkingtreding van die regeling verleende vergunningen of concessies. Deze goedkeuringen worden wel aangeduid met de term: locatiebesluiten. Bovendien is voor een winningsinrichting een milieuvergunning vereist. In de overige gevallen (opsporing buiten gevoelige gebieden) is geen vergelijkbare vergunning of goedkeuring vereist.

Het overgangsrecht moet de huidige situatie omzetten naar de (mijnbouw)milieuvergunningen zoals die gaan gelden onder de nieuwe wet. Dat overgangsrecht is neergelegd in de artikelen 111, vijfde lid en in artikel 120. Daarbij is echter nog geen rekening gehouden met vanaf 14 maart 1999 ingevoerde vergunningen op grond van het Mijnreglement continentaal plat. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is het overgangsrecht aangepast aan deze nieuwe ontwikkeling (zie de onderdelen I en N van de nota van wijziging).

Het overgangsrecht is, met name omdat de huidige situatie vrij gecompliceerd is, wellicht wat moeilijk te doorgronden. Toch is bij het vaststellen uitgegaan van twee heldere uitgangspunten:

- vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet vallen alle mijnbouwwerken onder het nieuwe regime en is dus een (mijnbouw)milieuvergunning nodig;
- het overgangsrecht biedt zoveel mogelijk eerbiedigende werking in die zin dat de positie van degene die juist vóór de inwerkingtreding van de wet rechtmatig een mijnbouwwerk in stand houdt vergelijkbaar is met zijn positie juist ná de inwerkingtreding.

Daartoe worden bestaande vergunningen of goedkeuringen omgevormd tot (mijnbouw)milieuvergunningen of wordt van rechtswege een (mijnbouw)milieuvergunning toegekend. In de toelichting bij artikel 111, vijfde lid, en bij artikel 120 worden de omvormingen en toekenningen toegelicht, behalve die welke betrekking hebben op de nieuwe vergunningen op grond van artikel 30a van het Mijnreglement continentaal plat. Het overgangsrecht voor deze vergunningen is eenvoudig toe te lichten. Vergunningen ex artikel 30a binnen het continentaal plat worden voortgezet als mijnbouwmilieuvergunningen en vergunningen ex artikel 30a binnen de zone van drie tot twaalf mijl uit de kust worden voortgezet als milieuvergunningen.

Het onderstaande schema vat het overgangsrecht samen.

<sup>1</sup> De invoering van deze vergunning hangt samen met de implementatie van richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese unie van 3 maart 1997 (PbEG L 73) tot wijziging van richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Zie hiervoor het besluit van 4 maart 1999, houdende wijziging van het Mijnreglement continentaal plat (Stb. 116).

<sup>2</sup> Deze gevoelige gebieden zijn gebieden als bedoeld in onderdeel A van de bijlage, behorend bij het Besluit milieueffectrapportage 1994.



### Territoir tot 3 mijl uit de kust

Mijnbouwwerk voor opsporing	Gevoelig gebied	Locatiebesluit wordt mijnbouwmilieuvergunning Mijnbouwmilieuvergunning van rechtswege
	Niet gevoelig gebied	
Mijnbouwwerk voor winning	Gevoelig gebied	Locatiebesluit en milieuvergunning voor bovengrondse deel mijnbouwwerk worden milieuvergunning (voor boven- en ondergrond) Milieuvergunning voor bovengrondse deel mijnbouwwerk wordt milieuvergunning (voor boven- en ondergrond)
	Niet gevoelig gebied	

### Territoir 3-12 mijl uit de kust

Mijnbouwwerk voor opsporing		Mijnbouwmilieuvergunning van rechtswege
Mijnbouwwerk voor winning	Vergunning op grond van artikel 30a Mijnreglement cp verleend Geen vergunning op grond van artikel 30a Mijnreglement cp verleend	Vergunning wordt milieuvergunning (voor boven- en ondergrond) Milieuvergunning van rechtswege (voor boven- en ondergrond)

### Continentaal plat

Mijnbouwwerk voor opsporing		Mijnbouwmilieuvergunning van rechtswege
Mijnbouwwerk voor winning	Vergunning op grond van artikel 30a Mijnreglement cp verleend Geen vergunning op grond van artikel 30a Mijnreglement cp verleend	Vergunning wordt mijnbouwmilieuvergunning Mijnbouwmilieuvergunning van rechtswege

Uit het schema blijkt dat van rechtswege mijnbouwmilieuvergunningen worden verleend voor:

- bestaande mijnbouwwerken (opsporing en winning) op het continentaal plat, voorzover geen vergunning op grond van artikel 30a van het Mijnreglement continentaal plat is verleend;
- bestaande opsporingswerken binnen het territoir, voorzover (zij niet liggen binnen een gevoelig gebied en dus) geen locatiebesluit is verleend.

De van rechtswege verleende mijnbouwmilieuvergunning geldt net als de «gewone» mijnbouwmilieuvergunning in beginsel voor onbepaalde tijd. De vergunning kan worden ingetrokken op de gronden genoemd in artikel 22, eerste lid, onderdelen a, b, d of e (artikel 35, achtste lid). De vergunning kan worden gewijzigd als de wijziging wordt gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van het milieu (artikel 35, zevende lid).

Het is niet mogelijk om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen de verlening van rechtswege van de mijnbouwmilieuvergunning. Deze vergunning wordt immers bij de wet verleend; het gaat dus niet om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (zie de artikelen 1:3, eerste lid, en 1:1, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht). Het zou ook niet stroken met de bedoeling van artikel 120 van het wetsvoorstel wanneer belanghebbenden wel zouden kunnen opkomen tegen de verlening van de vergunning. Artikel 120 beoogt juist te

bewerkstelligen dat de positie van degene die onder huidig recht rechtmatig een mijnbouwwerk in stand houdt, na inwerkingtreding van de nieuwe wet gelijk blijft.

Zoals gezegd, kan de van rechtswege verleende mijnbouwmilieuvergunning worden gewijzigd en ingetrokken. Daartegen kunnen belanghebbenden overigens wel beroep instellen.

## **65. Borgstellingsovereenkomsten**

### *Artikel 113*

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag of de borgstellingsovereenkomsten bij inwerkingtreding van de wet allemaal komen te vervallen.

Momenteel komen borgstellingsovereenkomsten voor met betrekking tot de betaling van afdrachten aan de staat en met betrekking tot het opruimen van mijnbouwinstallaties na beëindiging van het gebruik.

Artikel 125 bepaalt dat bepalingen in een bestaande overeenkomst waarbij een partij zich jegens de staat verbindt om borg te staan voor de betaling van afdrachten aan de staat, buiten toepassing blijven voorzover zij betrekking hebben op afdrachten ontstaan op grond van de nieuwe wet. Onder de nieuwe wet biedt artikel 86 immers de mogelijkheid om zo nodig zekerheid te eisen, zodat aan dergelijke bepalingen geen behoefte meer bestaat.

Onder de nieuwe wet is er ook geen behoefte meer aan bestaande borgstellingsovereenkomsten met betrekking tot het opruimen van een mijnbouwinstallatie, gelet op de opruimingsverplichting van artikel 39 en de mogelijkheid van artikel 42 om zo nodig zekerheid te eisen. Artikel 113, vierde lid, bepaalt daarom dat de desbetreffende bepalingen bij de inwerkingtreding van de wet komen te vervallen.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink