

Vergaderjaar 2015–2016

34 348

Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

De winning van delfstoffen in Nederland staat volop in de belangstelling. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft op 18 januari 2015 gerapporteerd over de aardbevingsrisico's in Groningen en naar aanleiding daarvan diverse aanbevelingen gedaan (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 123). In reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OVV) heeft het kabinet aangekondigd dat zij alle aanbevelingen van de OVV overneemt. In de kabinetsreactie (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 143) is een wijziging van de Mijnbouwwet aangekondigd. Voorliggend wetsvoorstel is de uitwerking van deze toezegging. Dit wetsvoorstel beoogt de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) meer regie te geven waar het gaat om belangrijke beslissingen op het gebied van Mijnbouw. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel de positie van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) te versterken, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de OVV.

In dit wetsvoorstel is verder een eerder ingetrokken wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet met betrekking tot de regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend (Kamerstukken II 2014/15, 34 092 nrs. 1–3) opgenomen. Dit is bij de intrekking aangekondigd (Kamerstukken II 2014/15, 34 092 nr. 7). Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een tweetal andere onderwerpen te regelen. Het gaat om een aanvulling op de mogelijkheid om kosten van het verlenen van vergunningen en kosten van toezicht door te berekenen aan mijnbouwbedrijven en gasnetbeheerders en een aanpassing van de bijlage van de Mijnbouwwet voor de aanwijzing van de driemijlszone op zee, onder andere in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

2. Veilige opsporing, winning en opslag

Veilige opsporing en winning van gas en andere delfstoffen is in ons dichtbevolkte land van groot maatschappelijk belang. Het belang van veiligheid is het meest nadrukkelijk gebleken bij de gaswinning in Groningen. De bewoners zijn geconfronteerd met schade aan huizen, bedrijfsgebouwen en monumenten. De OVV heeft hier in haar rapport van 18 januari 2015 over de aardbevingsrisico's in Groningen helder over gerapporteerd en diverse aanbevelingen gedaan. In reactie op het rapport van de OVV heeft het kabinet aangekondigd dat zij alle aanbevelingen van de OVV overneemt.

Voor het kabinet staat de veiligheid bij mijnbouwactiviteiten voorop. Daarvoor is een zorgvuldige besluitvorming rond mijnbouwtrajecten onmisbaar. Dit wetsvoorstel biedt de instrumenten die nodig zijn om regie te kunnen voeren en zo uitvoering te kunnen geven aan de aanbevelingen van de OVV. Het belang van de veiligheid voor burgers wordt expliciet en structureel meegenomen in het besluitvormingsproces en decentrale overheden krijgen een actieve rol in de besluitvorming; niet alleen rond de gaswinning in het Groningenveld, maar bij alle vormen van opsporing en winning van delfstoffen, aardwarmte en het opslaan van stoffen.

Dit wetsvoorstel is een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Naast dit wetsvoorstel gaat het om aanpassingen van het Besluit omgevingsrecht, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw en het Besluit milieueffectrapportage. Het beoogde resultaat is dat de Minister beter kan sturen op de vraag of er ergens opsporing of winning van delfstoffen plaats mag vinden en zo ja, de wijze van winning. Ook worden er meer mogelijkheden geboden om tussentijds bij te sturen. Op deze wijze kan de Minister regie voeren op de wijze van winning. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van veiligheid en de maatschappelijke vragen rond mijnbouwactiviteiten.

Concreet worden de volgende maatregelen voorgesteld.

In de eerste plaats wordt in het wetsvoorstel, mede ter invulling van de motie van Tongeren c.s. uit 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XII, nr. 90), een aanvulling van de afwijzingsgronden voor opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen voorgesteld. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de wijze van winning. Ingevolge het wetsvoorstel krijgt het veiligheidsbelang een meer expliciete plaats in de Mijnbouwwet. Ook wordt de mogelijkheid om beperkingen en voorschriften te verbinden aan opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen uitgebreid, evenals de mogelijkheid om opsporings- of winningsvergunningen en opslagvergunningen aan te passen of in te trekken.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid voorgesteld om aanvragen voor opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen af te wijzen op grond van ruimtelijke afwegingen gebaseerd op de Structuurvisie Ondergrond. De basis hiervoor wordt in het wetsvoorstel gelegd, de uitwerking zal plaats vinden in uitvoeringsregelgeving. In het wetsvoorstel wordt in samenhang hiermee de mogelijkheid opgenomen om aanvragen voor opsporings- of winningsvergunningen aan te houden wanneer het kabinet het voornemen bekend heeft gemaakt om een structuurvisie vast te stellen die mogelijk gevolgen zal hebben voor de behandeling van deze aanvraag. Verder zal in de uitvoeringsregelgeving worden verduidelijkt hoe de Structuurvisie Ondergrond doorwerkt in regionale plannen en besluiten. Om meer sturing te kunnen geven aan

mijnbouwprojecten kan de Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaren op mijnbouwwerken.

Door een wijziging van de uitvoeringsregelgeving zal daarnaast een vergunningplicht worden ingevoerd voor milieuaspecten van proefboringen op land in de opsporingsfase. Voor boringen op zee zal ingevolge voorgenomen wijziging van de uitvoeringsregelgeving een instemmingsbesluit verplicht worden gesteld, waaraan de mer-beoordelingsplicht wordt gekoppeld.

Mede in navolging van de aanbevelingen van de OVV worden gemeenten en waterschappen betrokken bij het advies van de provincie bij opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen. Bij deze vergunningen wordt in het advies van de provincie de inbreng van gemeenten en waterschappen meegenomen. In dit stadium gaat het vaak om grotere gebieden, waar de concrete gevolgen voor gemeenten en waterschappen nog niet uitgekristalliseerd zijn. Bij een besluit van de Minister omtrent instemming met een winningsplan zullen provincie, de betrokken gemeenten en de betrokken waterschappen wel afzonderlijk adviseren, evenals bij belangrijke wijzigingen. Voor het besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan zal voortaan, net als voor de instemming met het winningsplan, de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden gehanteerd. Een uitzondering op deze procedure is mogelijk indien het een wijziging van meer ondergeschikt belang is. Echter, bij alle wijzigingen, dus ook die van ondergeschikte aard, waarbij het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan in het geding kan zijn, wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure toegepast.

Goed toezicht is van groot belang voor de veiligheid. Mede in navolging van de aanbevelingen van de OVV wordt de positie van SodM versterkt door de taken van SodM expliciet vast te leggen en deze bevoegdheden op te dragen aan de inspecteur-generaal der mijnen, die aan het hoofd staat van SodM. Daarnaast worden in het wetsvoorstel regels voorgesteld over de mogelijkheid van de Minister om aanwijzingen te geven aan de inspecteur-generaal der mijnen. De positie van de inspecteur-generaal der mijnen zal worden verduidelijkt waar het gaat om rapportages, in het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de inspecteur-generaal der mijnen zijn bevindingen en beoordelingen ongewijzigd kan rapporteren.

In het Energierapport 2015 zal een integrale afweging worden gemaakt tussen de diverse opties in de komende jaren (winning van het Groningenveld, het kleine veldenbeleid, import van aardgas, opwekking van duurzame energie en het gebruik en hergebruik van (aard)warmte). Onderdeel van deze afweging is een keuze in gebruik van onze ondergrond met een balans tussen veiligheid en de gevolgen voor de omgeving enerzijds en leveringszekerheid en een benutting van de Nederlandse bodemschatten anderzijds. Dit wetsvoorstel voorziet in het instrumentarium om deze balans te bereiken; de wijze waarop dit instrumentarium wordt ingezet zal volgen uit het Energierapport 2015 en de Structuurvisie Ondergrond.

3. Het begrip veiligheid

In het wetsvoorstel wordt, evenals in de Mijnbouwwet, het begrip «veiligheid» gehanteerd. In het wetsvoorstel wordt het begrip «veiligheid» bijvoorbeeld gebruikt waar het gaat om het toetsen van aanvragen voor een opsporings- of winningsvergunning of het toetsen van een winningsplan. Dit begrip is niet gedefinieerd in de Mijnbouwwet of het

wetsvoorstel. Een juridisch en wetenschappelijk sluitende definitie is niet goed mogelijk. Hieronder worden wel enkele algemene contouren geschetst van de manier waarop dit begrip bij de uitvoering van de Mijnbouwwet wordt gehanteerd.

De OVV hanteert in zijn onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning een breed veiligheidsbegrip. De OVV objectiveert veiligheid enerzijds door dit begrip te relateren aan het uitblijven van lichamelijk letsel ten gevolge van geïnduceerde aardbevingen. Anderzijds verstaat de OVV onder «veiligheid» ook de gemoedsrust van de bewoners van het gaswinningsgebied bij een werkelijke of dreigende verstoring van hun woongenot. Het gaat er in de visie van de OVV om dat de inwoners van Groningen zowel veilig zijn als zich veilig voelen in hun dagelijkse leefomgeving. Het aspect van de beleving van veiligheid is uiteraard van groot belang. Echter, het is niet goed mogelijk om dit te betrekken bij bijvoorbeeld beslissingen over het al dan niet verlenen van vergunningen. Daarom hanteert het kabinet in dit wetsvoorstel een meer objectief begrip van veiligheid. Wel kan aandacht worden besteed aan de beleefde veiligheid door het betrekken van omwonenden bij besluiten en in dit kader het verstrekken van informatie over onder meer veiligheidsaspecten.

Veiligheid heeft te maken met risico's. Risico's kunnen vrijwillig worden genomen, of onvrijwillig zijn. Bij vrijwillige risico's is er sprake van risico's waar burgers invloed op hebben en keuzes kunnen maken. De voordelen van de activiteit in kwestie wegen dan voor de burger op tegen de risico's. Hier zal ook sprake zijn van een zekere acceptatie van risico's. Bij onvrijwillige risico's, zoals geïnduceerde aardbevingen door gaswinning, zal sprake zijn van risico's die afhankelijk zijn van beslissingen die vanuit een algemeen belang gezien verantwoord zijn, maar waarvan de gevolgen terecht kunnen komen bij een (kleinere) groep burgers. Zo wordt de wettelijke norm voor waterveiligheid uitgedrukt in een acceptabel individueel risico. Het is ook voor bouwwerken gebruikelijk om de sterkte te normeren op basis van een individueel risico.

Eén van de kerntaken voor de overheid is te zorgen voor bescherming tegen veiligheidsrisico's. Om de veiligheidsnorm nader in te vullen is afgelopen periode door het Nederlandse Normalisatie-instituut NEN een eerste versie van de Nederlandse Praktijk Richtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen (NPR) opgesteld. De NPR betreft de vertaling van een internationale norm voor aardbevingsbestendig bouwen naar de Nederlandse praktijk. Deze richtlijn heeft betrekking op nieuwbouw, verbouw en op bestaande bouw. De veiligheidsnorm die in het NPR wordt gehanteerd is de kans op overlijden van een persoon door het instorten van een gebouw die kleiner is dan eens in de 100.000 jaar. Deze norm geldt in Nederland algemeen voor bouwwerken en is in de NPR uitgewerkt naar eisen voor de bestendigheid van bouwwerken tegen aardbevingen in Groningen.

Op basis van het aanvullend bestuursakkoord van 9 februari 2015 is de commissie Meijdam ingesteld. Deze commissie adviseert over de te hanteren normen voor bouwwerken in verband met aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen, over toepasselijk risicobeleid, over alternatieve benaderingen van preventieve versterking van bouwwerken en over het omgaan met veiligheidsrisico's van geïnduceerde aardbevingen. Na een eerste, voorlopig, advies op 23 juni 2015 heeft deze Commissie zijn tweede advies uitgebracht op 29 oktober 2015. Bij brief van 3 november 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 205) heb ik u nader over dit advies geïnformeerd. Deze adviezen zijn toegepast op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de risico's van de

aardbevingen als gevolg van de gaswinning en op een veiligheidsnorm voor aardbevingen als gevolg van de gaswinning.

De commissie heeft met name gekeken naar de vraag wat een acceptabel risiconiveau is voor de (Groningse) samenleving. De commissie concludeert dat de veiligheidsnorm in Groningen dezelfde moet zijn als in de rest van Nederland. Dit betekent bijvoorbeeld dat het risico van instorting van een woning als gevolg van een aardbeving niet hoger mag zijn dan het risico van instorting dat inwoners van ons land lopen ten gevolge van bijvoorbeeld een storm. De commissie adviseert in Groningen aan te sluiten bij dit uitgangspunt, te weten een individueel risico (kans op overlijden) dat bewoners lopen van 1 op de 100.000 jaar (10⁻⁵). De commissie concludeert dat de huidige technisch-modelmatige berekeningen van de risico's nog de nodige onzekerheden kennen en onderstreept het belang van het benutten van feitelijke metingen aan het oppervlak om te komen tot een zo realistisch mogelijk scenario van de grondbeweging.

Buiten discussie is dat gaswinning risico's met zich kan meebrengen voor de omgeving. Daar wordt ook al lange tijd rekening mee gehouden. Naarmate de kennis over deze risico's toeneemt, kan hier ook beter rekening mee worden gehouden. Veiligheid kan echter niet absoluut zijn. De risico's van gaswinning volgen onder meer uit de ondergrond. De kennis over de ondergrond is beperkt, en daarom zal nooit zekerheid ontstaan over de precieze omvang van de risico's. Zelfs als de gaswinning definitief stopt is er geen garantie dat er niets meer gaat gebeuren.

Bij de toepassing van het begrip «veiligheid» zoals gehanteerd in dit wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met de meest actuele inzichten. De definitie van dit begrip is niet strikt. Invulling en toepassing van dit begrip kan derhalve in de loop van de tijd worden aangepast. Met het wetsvoorstel wordt verzekerd dat bij bijvoorbeeld de verlening van vergunningen steeds expliciet aandacht wordt besteed aan veiligheid.

4. Opsporingsvergunningen, winningsvergunningen, opslagvergunningen en winningsplannen

4.1 Vergunningen

Dit wetsvoorstel regelt dat bij de vergunningverlening voor mijnbouwactiviteiten het veiligheidsbelang explicieter in de wet tot uitdrukking komt. Niettemin is het voor diverse aspecten en ook voor het onderwerp veiligheid belangrijk om onderscheid te maken tussen de opsporings- en winningsvergunning en een opslagvergunning op basis van artikel 6, respectievelijk artikel 25 van de Mijnbouwwet aan de ene kant en de omgevingsvergunningen voor opsporing, winning en het opslaan van stoffen op basis van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan de andere kant. Een opsporings-, winnings- of opslagvergunning die de Minister op grond van de Mijnbouwwet verleent, is de eerste stap om te komen tot daadwerkelijke ontplooiing van deze activiteiten. De houder van een vergunning heeft de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het desbetreffende gebied. Deze vergunningen hebben dan ook het karakter van een concessie (het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde activiteit te mogen verrichten). Als de volgende stap aan de orde is, het daadwerkelijk uitvoeren van activiteiten, is een omgevingsvergunning nodig. Bij een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, effecten voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Dit zijn zaken die niet bij een vergunning op basis van de Mijnbouwwet aan de orde komen.

4.2 Opsporings-, winnings- en opslagvergunningen

De opsporings- en winningsvergunning is gebaseerd op richtlijn nr. 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PbEG 1994, L164, hierna: koolwaterstoffenrichtlijn). Het gebied waarop de vergunning betrekking heeft beslaat vaak meerdere gemeenten of zelfs delen van provincies. Het doel van deze vergunningen is om de investeringen die de vergunninghouder doet om een delfstof op te sporen (bijvoorbeeld door seismisch onderzoek) voor een bepaalde periode te beschermen. Zolang een bedrijf een opsporingsvergunning heeft op grond van de Mijnbouwwet is het andere bedrijven niet toegestaan om opsporingsactiviteiten te verrichten in het betrokken gebied. Hetzelfde geldt voor een winningsvergunning en een opslagvergunning. De opsporingsvergunning is een noodzakelijke voorwaarde om een delfstof te mogen opsporen, maar niet voldoende om een opsporingsboring te starten. Naast de verplichting dat het bestemmingsplan het moet toestaan, geldt voor bouwwerken zoals een putkelder dat een omgevingsvergunning nodig is en gelden voor mijnbouwondernemingen een meldingsplicht en de algemene regels van het Besluit algemene regels milieumijnbouw.

4.3 Omgevingsvergunning mijnbouw

Een opsporingsvergunning geeft een bedrijf geen toestemming om in een gebied waarvoor een opsporingsvergunning is afgegeven, te boren. Ook geeft een winningsvergunning geen toestemming om concrete winningsactiviteiten uit te voeren. Voor deze activiteiten is op land altijd een omgevingsvergunning nodig. Bij deze vergunning komt de locatie van een (proef)boring of winning aan de orde en de voorwaarden waaronder een opsporing of winning kan plaatsvinden op de beoogde locatie, waaronder afwegingen omtrent het milieu en effecten voor de omgeving. De vraag of en onder welke voorwaarden er naar delfstoffen kan worden geboord of worden gewonnen wordt dus niet geregeld in de opsporings- of winningsvergunning op grond van de Mijnbouwwet, maar wordt – net als bij veel andere activiteiten – geregeld in de omgevingsvergunning voor deze activiteit.

De locatie van een proefboring naar of de winning van delfstoffen wordt vastgesteld in de hiervoor benodigde omgevingsvergunning. Vaak zal hierover vooroverleg plaatsvinden met de betrokken (lokale) autoriteiten. Juist wanneer een geschikte boorlocatie moet worden gevonden, kan de gemeente, die het dichtst bij de burgers staat en goed op de hoogte is van lokale belangen, een belangrijke rol spelen. Dit is het moment waarop eenvoudig sturing kan worden gegeven aan de voorgenomen locatie(s) voor mijnbouwactiviteiten. Veel mijnbouwbedrijven geven hieraan ook de voorkeur. Juist omdat er dan nog sprake is van een informeel proces kunnen alternatieven eenvoudig worden afgewogen. Bij de beoordeling van de omgevingsvergunning zelf is hiervoor minder ruimte. De aanvraag moet dan worden beoordeeld binnen het wettelijke kader en kan alleen nog worden toegewezen of afgewezen.

Bij een omgevingsvergunning komen in beginsel drie elementen aan de orde: eisen aan het bouwwerk, eisen vanuit het milieu en de ruimtelijke inpassing van de activiteit. Het kabinet is voornemens om door een wijziging van de uitvoeringsregelgeving op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de milieuvergunning voor boringen op land in de opsporingsfase weer terug te brengen als onderdeel van de omgevingsvergunning. In een omgevingsvergunning

kunnen specifieke voorschriften worden gesteld, bijvoorbeeld over het monitoren van de kwaliteit van het grondwater. Alleen op basis van deze omgevingsvergunning kan er op een voorgenomen locatie ook daadwerkelijk worden geboord ten behoeve van de opsporing of aardwarmte of delfstoffen worden gewonnen.

De Minister is het bevoegde gezag voor deze vergunningen. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen nadrukkelijk worden betrokken bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten. Bij deze vergunning kan dan ook worden getoetst of er een milieueffectrapport nodig is of niet. Hiertoe zal het Besluit omgevingsrecht worden aangepast. Voor boringen op zee komt er een instemmingsbesluit, waaraan onder andere de mer-beoordelingsplicht kan worden gekoppeld. Dit wordt meegenomen in een wijziging van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw en het Besluit milieueffectrapportage.

4.4 Uitbreiding weigeringsgronden opsporings-, winnings- en opslagvergunningen

Uit de aanbevelingen van de OVV blijkt het belang van expliciete aandacht voor de veiligheid van omwonenden en het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen en infrastructurele werken bij de verlening van opsporings- en winningsvergunningen. Hetzelfde geldt uiteraard voor opslagvergunningen. Om dit te verzekeren, wordt het toetsingskader voor de opslag- en winningsvergunningen en opsporingsvergunningen uitgebreid. Hiermee wordt veiligheid ook een expliciet punt van afweging bij het verlenen van opsporings-, winnings- en opslagvergunningen en krijgt de Minister meer mogelijkheden om hierop in een vroeg stadium al regie te voeren. Als gevolg hiervan wordt (deels) hetzelfde toetsingskader gehanteerd voor de verschillende beoordelingsmomenten bij mijnbouwactiviteiten: bij het verlenen van de opsporingsvergunning, daarna bij de winningsvergunning, het winningsplan en tenslotte bij de omgevingsvergunning. Deze afweging heeft echter geleid op de aard van de vergunning en de fase in het proces een andere uitwerking door de verschillende aard van de vergunning (opsporing, winning of opslag).

Bij de aanvraag van een opsporingsvergunning is slechts in beperkte mate bekend of en welke delfstoffen zich op welke plaats in de ondergrond bevinden of waar opslag mogelijk is. Seismische technieken zijn niet voldoende om dit met zekerheid vast te stellen. Daarvoor is een proefboring noodzakelijk. Een opsporingsvergunning heeft daarom bijna altijd betrekking op een groot gebied.

Bij verlening van de vergunning is meestal ook nog niet bekend welke werkzaamheden zullen volgen. De opsporingsvergunning is een marktordeningsvergunning en geen vergunning voor de uitvoering van bepaalde opsporingsactiviteiten.

De aanvraag om een winningsvergunning heeft doorgaans betrekking op een deel van het opsporingsgebied. Het gaat om het gebied waarvoor de verlening uit geologisch oogpunt gerechtvaardigd is, dus het gebied waar de aanwezigheid van delfstoffen is aangetoond. Een winningsvergunning heeft daarom meestal betrekking op een kleiner gebied dan een opsporingsvergunning. Ook de winningsvergunning is een marktordeningsvergunning en geen vergunning voor de uitvoering van bepaalde winningsactiviteiten.

Bij een opslagvergunning is de locatie doorgaans wel bekend en kan het veiligheidsbelang meer specifiek bij het besluit worden betrokken. Na de opslagvergunning voor het opslaan van stoffen is een opslagplan nodig, dat een beschrijving geeft van (de effecten van) de opslag van stoffen en dat de goedkeuring van Onze Minister behoeft. Ook de opslagvergunning is een marktordeningsvergunning, en geen vergunning voor de uitvoering van bepaalde opslagactiviteiten.

In paragraaf 4.3 is uiteengezet hoe voor opsporen en winnen van delfstoffen bij de omgevingsvergunning wordt bepaald of, in welke mate en waar een opsporing of winning kan worden toegestaan in het licht van een goede ruimtelijke ordening en voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu, waaronder de externe veiligheid. Dit systeem houdt voor het veiligheidsbelang derhalve in dat bij het verlenen van een opsporings- en winningsvergunning, maar ook bij de opslagvergunning, anders dan de omgevingsvergunning, slechts in beperkte mate en globaal met het veiligheidsbelang rekening kan worden gehouden. Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in een koppeling met de structuurvisie ondergrond, de voor deze structuurvisie vast te stellen milieueffectrapportage en de voor de uitvoering van de structuurvisie bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen algemene regels.

In de Structuurvisie Ondergrond geeft het kabinet aan waar en onder welke voorwaarden activiteiten in (diepe) ondergrond mogelijk zijn en waar niet. Het is niet wenselijk om opsporings-, winningsvergunningen of opslagvergunningen af te geven voor gebieden waarvan op voorhand al duidelijk is dat daar geen opsporingsactiviteiten, winningsactiviteiten- of activiteiten tot het opslaan van stoffen mogen plaatsvinden. De Structuurvisie Ondergrond zal hiervoor een ruimtelijk afwegingskader bieden. Wanneer op basis van de Structuurvisie Ondergrond duidelijk is dat in een gebied bepaalde delfstoffen niet gewonnen kunnen worden, is het niet wenselijk om voor dit gebied een opsporingsvergunning of winningsvergunning af te geven. Dit geldt ook voor een opslagvergunning. Op basis van dit wetsvoorstel kunnen daarnaast gebieden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Wanneer in een algemene maatregel van bestuur is vastgelegd dat een gebied is uitgesloten van de opsporing of winning van aardwarmte of bepaalde delfstoffen door middel van opsporings- of winningsinstallaties, kan een opsporings- of winningsvergunning die daarop is gericht geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. Ook kunnen er voorschriften worden gesteld. Dit geldt ook voor het opslaan van stoffen. Op deze wijze kan in een eerder stadium sturing worden gegeven aan mijnbouwactiviteiten.

Verder wil het kabinet mede op basis van de Structuurvisie Ondergrond een afweging kunnen maken van de verschillende mogelijkheden van de diepe ondergrond met het oogmerk om de ondergrond in het licht van alle gewenste mogelijkheden zo optimaal mogelijk te benutten. In het wetsvoorstel is dit verwoord als het planmatig beheer en gebruik van de ondergrond. Zo kan de vraag zijn of er bijvoorbeeld gas mag worden gewonnen in een gebied waar veel vraag is naar aardwarmte, of waar ook grote hoeveelheden bruikbaar grondwater aanwezig is. Vaak zijn verschillende functies in de ondergrond goed te combineren, maar soms zal hier een afweging moeten worden gemaakt. In de Structuurvisie Ondergrond is hiervoor in een afwegingskader voorzien waarmee invulling kan worden gegeven aan het planmatig beheer en gebruik van de ondergrond. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een aanvraag voor een opsporingsvergunning, een winningsvergunning of een opslagvergunning geheel of gedeeltelijk af te wijzen indien een (deel van het) gebied, mede gelet op de structuurvisie, minder geschikt wordt geacht voor de aangevraagde activiteiten. Bij het verlenen van een opsporings- of winningsvergunning kan zo – indien nodig – een keuze worden gemaakt tussen verschillende delfstoffen, aardwarmte, winning van grondwater voor drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen. De koolwaterstoffenrichtlijn biedt hiervoor ruimte.

Naast de mogelijkheid om gebieden op voorhand uit te sluiten van de opsporing of winning van aardwarmte of delfstoffen voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om aanvragen voor een opsporings-, winnings- of opslagvergunning geheel of gedeeltelijk te weigeren op basis

van de manier waarop de aanvrager de opsporing, winning of het opslaan van stoffen wil verrichten, waaronder de daarbij te gebruiken techniek, hulpmiddelen of stoffen. Dit zal steeds van geval tot geval worden beoordeeld. Een voor de hand liggend voorbeeld is het gebruik van bepaalde fracktechnieken of chemicaliën. Wanneer bijvoorbeeld op basis van adviezen van SodM geconcludeerd moet worden dat de voorgestelde techniek of het voorgenomen gebruik van deze stof in het desbetreffende gebied niet wenselijk is, kan de vergunning geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. Met de voorgestelde aanscherping van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, wordt hiervoor expliciet ruimte gemaakt. Op deze wijze kan vanuit de Minister in een vroeg stadium sturen op voorgenomen activiteiten en onzekerheden in de risicobeoordeling daarvan.

Met de voorgestelde aanpassingen wordt al bij het verlenen van de opsporings-, winnings- of opslagvergunning afgewogen of er in een gebied op een veilige en verantwoorde wijze mijnbouwactiviteiten kunnen worden uitgevoerd. Andere belangen, zoals het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu, komen aan de orde bij de voor de opsporing of winning benodigde omgevingsvergunning en worden daarom niet in de Mijnbouwwet opgenomen.

4.5 Voorschriften en beperkingen en wijziging en intrekking van opsporings-, winnings- en opslagvergunningen

Aan een vergunning kunnen beperkingen of voorschriften worden verbonden. De Mijnbouwwet biedt deze mogelijkheid reeds in een beperkt aantal gevallen voor enkele specifiek omschreven belangen (artikelen 11, 12, 13, 29 en 98). Zo kunnen voorschriften slechts worden gesteld in verband met de afbakening van een gebied uit technisch en economisch oogpunt. Met dit wetsvoorstel krijgt de Minister meer mogelijkheden om regie te voeren door verruiming van de mogelijkheid om voorschriften en beperkingen aan een opsporings-, winnings- of opslagvergunning te verbinden. Zo wordt de Minister de bevoegdheid verleend om, zonder dat er reden is tot afwijzing, bepaalde technieken of activiteiten voor te schrijven of juist te verbieden of hieraan voorschriften te stellen. In een natuurgebied kan het bijvoorbeeld niet gewenst zijn om boor- of winningsinstallaties aan te leggen. Dit wil echter niet zeggen dat er geen winning mogelijk is onder dit gebied. Door schuin of deels horizontaal te boren kan het mogelijk zijn om onder dit gebied delfstoffen te winnen. Een natuurgebied hoeft dan ook niet op voorhand uitgesloten te worden voor de opsporing of winning van delfstoffen. Ook voor dergelijke gebieden kan een opsporings- of winningsvergunning worden afgegeven, maar hiervoor zullen dan wel beperkingen en/of voorschriften gelden voor de wijze van winning. Ook kunnen bijvoorbeeld delen van het aangevraagde gebied worden uitgesloten van bepaalde vormen van opsporing of het gebruik van bepaalde technieken. Voor overige delen kan dan wel een vergunning worden verleend.

Voorts geeft dit wetsvoorstel aan de Minister meer ruimte om reeds verleende vergunningen te wijzigen of in te trekken. Opsporings- en zeker winningsvergunningen gelden vaak voor een langere periode en kunnen op verzoek van de houder worden verlengd. Een deel van de vergunningen op land is zelfs voor onbepaalde tijd verleend. Op dit moment heeft de Minister weinig mogelijkheden om vergunningen tussentijds te wijzigen of in te trekken (artikelen 18, 21 en 30). Vergunningen kunnen alleen op aanvraag van de houder worden gewijzigd. Intrekking is alleen mogelijk als de houder van de vergunning zich niet aan de vergunningvoorschriften houdt. Gelet op de impact die mijnbouwactiviteiten op de omgeving kunnen hebben, is dat niet wenselijk. Om deze reden wordt de mogelijkheid reeds verleende vergunningen te wijzigen of in te trekken,

verruimd op eenzelfde wijze als de toetsingscriteria bij het verlenen van deze vergunningen worden verruimd. Zo kan de Minister bijvoorbeeld een opsporings- of winningsvergunning wijzigen indien bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat een gebied – gelet op de structuurvisie of de daar genoemde belangen – niet (langer) geschikt wordt geacht voor mijnbouwactiviteiten met opsporings- of winningsinstallaties. In dringende gevallen kan de Minister bestaande vergunningen aanpassen of in het uiterste geval zelfs intrekken. Het vergunde gebied kan daarbij worden aangepast of er kunnen nieuwe voorschriften of beperkingen aan de vergunning worden verbonden.

Wijziging of intrekking van een vergunning kan aan de orde zijn als de gegevens die tot een verlening hebben geleid of de beoordeling van die gegevens in objectieve zin veranderd zijn. In het wetsvoorstel is dit verwoord als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten. Het gaat om de volgende gegevens en beoordeling van die gegevens. Ten eerste kunnen vanwege de te gebruiken technieken of stoffen nieuwe inzichten over de effecten van de toe te passen technieken of stoffen, maar ook nieuwe technische ontwikkelingen aanleiding zijn voor een wijziging. Wanneer zich nieuwe effecten voordoen of wanneer een technische ontwikkeling een andere of betere vorm van opsporing mogelijk maakt is het wenselijk dat deze effecten worden voorkomen, respectievelijk een verbeterde vorm van mijnbouwactiviteiten mogelijk wordt gemaakt. In dat geval is wijziging van de vergunning wenselijk. De vergunning kan dan worden aangepast, waarbij door voorschriften of beperkingen het gebruik van bepaalde technieken of stoffen wordt beperkt of juist wordt voorgeschreven. De mogelijkheid van intrekking van de vergunning zal niet snel aan de orde zijn, omdat mijnbouwondernemingen zelf bereid en in staat zijn om actief maatregelen te nemen en nieuwe technieken toe te passen.

Ten tweede is het voornemen om de ruimtelijke aspecten van mijnbouwactiviteiten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te leggen om de structuurvisie uit te kunnen voeren. Het ontwerp van de structuurvisie ondergrond wordt in 2016 verwacht. Het huidige nationale waterplan (van belang voor mijnbouw in het kustgebied) geldt van 22 december 2009 tot 22 december 2015. Het nieuwe nationale waterplan zal gaan gelden vanaf 22 december 2015. In het geval deze structuurvisies in onder meer het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn omgezet in algemeen verbindende voorschriften kunnen ook bestaande vergunningen daaraan worden getoetst. Er zal geen sprake zijn van een rauwelijkse wijziging of intrekking. Slechts na een afgewogen besluit over de ruimtelijke ordeningsaspecten in een structuurvisie en een vaststelling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan tot wijziging of intrekking worden overgegaan. Dit is bijvoorbeeld denkbaar bij een volledig verbod van activiteiten in een bepaald gebied. In dat geval kan nadeelcompensatie aan de orde zijn.

In de structuurvisie kan ook een onderwerp aan de orde zijn dat betrekking heeft op de diepere ondergrond, zoals een bovengrens voor een winning. Voor dergelijke aspecten kunnen regels krachtens artikel 49 van de Mijnbouwwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld (het Mijnbouwbesluit). Bij wijziging van die regels is het mogelijk over te gaan tot wijziging of, indien noodzakelijk, intrekking van opsporings- of winningsvergunningen.

Ten derde worden risico's in verband met bodembeweging gebaseerd op een wetenschappelijke analyse of een andere geobjectiveerde beoordeling. Het is vooraf niet te voorzien of nieuwe wetenschappelijke inzichten tot een schatting leiden van een hoger of een lager risico. De ondergrond is niet doorzichtig. De gronden veiligheidsbelang van omwonenden en risico op ernstige schade geven aan dat in objectieve zin optreden gerechtvaardigd moet zijn. Wijziging of intrekking kan dan aan

de orde zijn wegens veranderde omstandigheden, bijvoorbeeld een groter risico op bodembeweging, of nieuwe inzichten gebaseerd op een andere wetenschappelijk gefundeerde risicoberekening. Deze inzichten kunnen aanleiding geven tot wijziging van het vastgestelde winningsplan, voordat wijziging van een winningsvergunning aan de orde is. Intrekking van een winningsvergunning ligt nog minder voor de hand. Alleen wanneer winning in het betreffende gebied niet meer mogelijk is, zal een gedeeltelijke of in het uiterste geval een gehele intrekking van een winningsvergunning aan de orde zijn.

Ten vierde kan op grond van planmatig beheer of gebruik gedacht worden aan het beheer van het specifieke voorkomen van delfstoffen, aardwarmte of grondwater, maar ook kan gedacht worden aan het beheren van het voorkomen in relatie tot het gebruik van andere voorkomens. De voorraad koolwaterstoffen is afgenomen en het gebruik van grondwater vraagt bescherming van bestaande waterlagen. Met het oog op leveringszekerheid van zowel gas als water aan huishoudens van bedrijven en particulieren is een planmatig beheer en gebruik van de ondergrond nodig. Indien zich objectieve feiten voordoen die tot een andere belangenafweging moeten leiden, kan wijziging en soms intrekking van een vergunning met het oog op deze belangen geboden zijn.

Bij het wijzingen of intrekken van opsporings- of winningsvergunningen wordt rekening gehouden met lopende opsporings- of winningsactiviteiten. Gelet op de rechtszekerheid en de legitieme belangen van de vergunninghouder is het niet redelijk om een winning die in uitvoering is zonder zwaarwegende reden te stoppen of aan een gewijzigd voorschrift te onderwerpen. Dit geldt ook voor opslagvergunningen. Uitgangspunt is dat als een vergunning is verleend, het bedrijf dat over deze vergunning beschikt er op mag vertrouwen dat deze vergunning in stand blijft. Bij het intrekken van een winningsvergunning, waarbij ingestemd is met een winningsplan is er sprake van actieve winning, waarin (fors) is geïnvesteerd. Niet alleen de opbrengsten van de betrokken onderneming, maar ook de opbrengsten voor de Staat en de door de Staat voor de winning gesloten overeenkomsten zijn dan in het geding. Het behoeft geen betoog dat de mogelijke schade zodanig is dat het intrekken van een winningsvergunning, waarvoor een instemming met een winningsplan is verleend, niet lichtvaardig mag plaatsvinden. Wijziging of intrekking van deze vergunning is alleen mogelijk wanneer er sprake is van gewijzigde omstandigheden of inzichten die niet zijn te verenigen met een ongewijzigde voortzetting van de vergunde situatie. Voor bestaande gevallen is bovendien voorzien in een specifieke regeling in artikel 167a, waaruit blijkt dat deze gevallen getoetst worden aan de toetsingsgronden veiligheid en planmatig gebruik of beheer van delfstoffen en dat eerst besluitvorming dient plaats te vinden over het winningsplan, voordat een wijziging of intrekking van de winningsvergunning aan de orde kan zijn. Het gaat erom dat de gegevens of de beoordeling van die gegevens in objectieve zin veranderd zijn. Nu een vergunning als een eigendomsrecht gezien kan worden is een objectieve toepassing van de toetsingsgronden van belang in het licht van artikel 1 van het eerste protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (bescherming van eigendom). Bij een objectieve toepassing leidt dit wetsvoorstel tot regulering van eigendom en soms tot een eigendomsontneming. Dit kan gerechtvaardigd zijn vanwege de bescherming van eigendom van omwonenden, maar ook vanwege het recht van deze omwonenden op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven (artikel 8 van het verdrag) gewogen worden. Dit neemt niet weg dat in individuele situaties in het concrete geval een toets aan genoemd verdrag tot de conclusie kan leiden dat compensatie of schadevergoeding aan de orde is. Daarbij zijn de gebruikelijke regels van nadeelcompensatie (Algemene wet bestuursrecht) en schadevergoeding (Burgerlijk Wetboek) van toepassing.

Indien het geval een winningsvergunning is verleend, maar nog geen instemming met het winningsplan is verkregen, zal dit niet heel anders zijn, al betekent het ontbreken van een instemming met het winningsplan dat het bedrijf er niet zonder meer van uit mag gaan dat de activiteiten doorgang kunnen vinden. De mate waarin mogelijk sprake is van een recht op vergoeding zal minder indringend zijn dan wanneer ook al een instemming met een winningsplan is verleend.

Bij opsporingsvergunningen is dit anders. Het is dan nog niet duidelijk of er sprake is van winbare en exploiteerbare hoeveelheden delfstoffen of aardwarmte. Juist bij opsporing komen nieuwe gegevens beschikbaar die tot een andere beoordeling van de vergunning en de eventueel te verstrekken winningsvergunning kunnen leiden.

4.6 Advisering over opsporings-, winnings- en opslagvergunningen

Op basis van de Mijnbouwwet adviseren gedeputeerde staten van de provincie, waarin het gebied is gelegen waarvoor een aanvraag is ingediend de Minister over een ingediende aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning (artikel 16 van de Mijnbouwwet). Over advisering door colleges en personen is in afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 3.49 en 3.50 van de Algemene wet een uitgebreide regeling opgenomen. De adviestertermijn, die de Minister krachtens artikel 16 van de Mijnbouwwet stelt, is zodanig dat gedeputeerde staten naar behoren kunnen adviseren (artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht). De Minister is voorts gehouden gedeputeerde staten van de nodige gegevens te voorzien, het advies te vermelden en zich er van te vergewissen dat onderzoek dat nodig is voor het advies, zorgvuldig plaatsvindt. Bij afwijking van het advies is de Minister gehouden deze afwijking te motiveren (artikel 3:50).

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld deze uitgebreide regeling verder te versterken. Daarbij is het voor een efficiënte besluitvorming van belang dat de advisering is afgestemd op de aard van het te nemen besluit en de belangen die bij het nemen van een besluit zijn betrokken. Opsporingsvergunningen worden vaak voor een groter gebied, bijvoorbeeld voor een groot deel van een provincie, aangevraagd. Dan is nog niet duidelijk of en zo ja, waar, in dat gebied welke activiteiten zullen plaatsvinden. Het gaat om het zoeken naar delfstoffen of aardwarmte in nog niet bekende voorkomens. Dit is dus een andere fase dan bestaande winningen, zoals het Groningenveld. Voor aanvragen op deze schaal en het daarbij behorende abstractieniveau is de provincie de aangewezen adviseur.

Het wetsvoorstel regelt dat gedeputeerde staten van de provincie in hun advies op de aanvraag om een opsporings- of winningsvergunning de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de waterschappen van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft, betrekken. De provincie is het beste in staat om in deze fase een integrale, regionale afweging te maken. Wel is het nuttig dat de provincie de gemeenten en waterschappen in het desbetreffende gebied bij haar advies betreft. Waar er al in deze fase belangen voor een gemeente of waterschap aan de orde komen, is hiervoor gelegenheid. Zo kunnen de gemeente en het waterschap opkomen voor af te wegen belangen op het gebied van ruimtelijke ordening, waterkwaliteit, waterkwantiteit, of mogelijke schade aan infrastructuur.

Op deze wijze kunnen zorgen van gemeenten en waterschappen al vroegtijdig worden gesignaleerd en worden meegewogen bij het verlenen van de opsporing- of winningsvergunning, maar wordt niet vooruitgegaan op mogelijke locaties voor opsporing of winning. Voor de opslagvergunning is dit niet anders nu deze vergunning evenals de opsporings-

en winningsvergunning een marktordeningsvergunning is en gedeputeerde staten krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bij het ondergronds opslaan van afvalstoffen (zoals CO²) en gevaarlijke stoffen (zoals koolwaterstoffen) betrokken zijn met een verklaring van geen bedenkingen. Deze systematiek sluit aan op de kabinetsreactie op het OVV-rapport waarin wordt aangegeven dat het betrekken van het burgerperspectief bij de besluitvorming van belang is. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen nadere afspraken maken over de gang van zaken rond deze advisering. Provincies die veel te maken hebben met mijnbouwactiviteiten betrekken vaak ook drinkwaterbedrijven en plaatselijke milieuverenigingen bij hun advies. Dit blijft niet alleen mogelijk, maar is ook wenselijk. Immers zorgvuldig onderzoek is nodig voor een advies dat kan dienen als motivering voor het besluit van de Minister (artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht). Op deze wijze kunnen ook maatschappelijke organisaties, direct betrokken rechtspersonen en burgers en zelfs andere overheden voor de aan hun toevertrouwde belangen (artikel 1:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht) op komen voor af te wegen belangen en wijzen op relevante feiten (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht) voor het te nemen besluit. Echter, die af te wegen belangen en relevante feiten staan in het licht van het krachtens de wet te nemen besluit. In het besluit dat de Minister neemt, wordt uiteindelijk een aanvraag getoetst aan de in de Mijnbouwwet opgenomen gronden voor de beoordeling van een aanvraag. De uitbreiding van gronden tot weigering, wijziging en het stellen van beperkingen en verbinden van voorschriften aan de vergunning is van veel groter belang voor een wezenlijk adviesrecht. Immers uitsluitend die onderdelen van een advies die relevant zijn voor de beoordeling van een aanvraag om een opsporings- of winningsvergunning aan de hand van de in de Mijnbouwwet opgenomen gronden, zullen door de Minister bij zijn besluit betrokken kunnen worden. Onderdelen van een advies die zien op andere zaken dan waar deze gronden op zien, kunnen geen rol spelen bij de beslissing van de Minister.

4.7 Winningsplannen

Waar de winningsvergunning binnen een bepaald gebied exclusiviteit biedt voor de vergunninghouder om met uitsluiting van anderen mijnbouwactiviteiten te ondernemen, gaat het winningsplan over de vraag hoe er gewonnen wordt. Het winningsplan wordt opgesteld door de houder van de winningsvergunning en gaat in op de wijze of duur van de winning, de verwachte of de gewonnen hoeveelheden delfstoffen of aardwarmte en de verwachtingen over bodembeweging en hoe schade als gevolg van bodembeweging wordt voorkomen. Het winningsplan behoeft de instemming van de Minister (artikel 34). De regelgeving voor winningsplannen wordt op een aantal hierna te noemen punten aangescherpt.

4.8 Toetsingsgronden voor winningsplannen

Naar aanleiding van het rapport van de OVV heeft het kabinet toegezegd het veiligheidsbelang meer expliciet in de Mijnbouwwet op te nemen, met name in de bepalingen rondom het winningsplan. De Mijnbouwwet bepaalt thans (artikel 36) dat de instemming met een winningsplan alleen kan worden geweigerd in het belang van een planmatige winning en in verband met een onaanvaardbaar risico van schade door bodembeweging. Ook de voorschriften en beperkingen die in een instemmingsbesluit opgenomen kunnen worden, moeten gebaseerd zijn op één van deze twee gronden. Er kan in de voorschriften alleen aandacht worden besteed aan veiligheid in relatie tot schade door bodembeweging.

Dit wetsvoorstel scherpt de beoordeling van een winningsplan op vier punten aan. Ten eerst moet het mijnbouwbedrijf bij het winningsplan of een wijziging daarvan een risicobeoordeling maken van de voorgenomen wijze van winning. Bij deze risicobeoordeling moeten alle veiligheidsrisico's van de winning van delfstoffen of aardwarmte expliciet in kaart worden gebracht. In de risicobeoordeling moet het mijnbouwbedrijf ingaan op mogelijke gevolgen voor omwonenden en het milieu en op welke wijze deze effecten kunnen worden beperkt. SodM beoordeelt de door het mijnbouwbedrijf gemaakte risicobeoordeling en rapporteert dit oordeel als een zelfstandig onderdeel binnen haar advies over het winningsplan. Op deze wijze wordt verzekerd dat veiligheid altijd expliciet een overweging is bij het besluit omtrent instemming met een winningsplan.

Ten tweede zijn, net als bij het verlenen van opsporings- of winningsvergunningen, de toetsingsgronden voor een winningsplan aangevuld. Ingevolge het wetsvoorstel zijn deze toetsingsgronden de belangen van veiligheid voor omwonenden, het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen en infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan. De risicobeoordeling die een mijnbouwbedrijf indient, zal hierbij een belangrijke rol spelen. Daarnaast wordt getoetst op het planmatig gebruik van delfstoffen, aardwarmte, grondwater met het oog op de winning van drinkwater en mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.

Ten derde wordt in het kustgebied aan de zeezijde de begrenzing verschoven van het gebied waarvoor een risicobeoordeling wordt gemaakt in verband met bodembeweging. De begrenzing voor het aanleveren van gegevens over bodembeweging is drie mijl uit de kust (zie de bijlage bij de Mijnbouwwet). Deze begrenzing verschuift naar twaalf internationale zeemijlen als bedoeld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. Hiermee wordt ook in het kustgebied voorzien in een explicitering van het veiligheidsbelang.

Ten vierde betekent de uitbreiding van de toetsingsgronden dat de bestaande mogelijkheden tot wijziging en intrekking van een instemming met een winningsplan worden aangevuld met toetsingsgronden inzake het veiligheidsbelang voor omwonenden en infrastructuur en het planmatig beheer of gebruik van delfstoffen. Dit is in vergelijking met de wijzigings,- en intrekkingsgronden bij de winningsvergunning een beperking tot veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten inzake het veiligheidsbelang en het planmatig beheer of gebruik. Dit geldt voor alle winningsplannen. Het wetsvoorstel gaat dus uit van onmiddellijke werking. Wel is in artikel 167a voor reeds verleende instemmingen met winningsplannen, zoals het Groningenveld, voorzien in een bijzondere procedure. Wijziging of intrekking van een winningsvergunning vindt niet plaats dan nadat eerst besluitvorming heeft plaatsgevonden over de instemming met het winningsplan. Voor een verdere toelichting over het hanteren van wijzigings,- en intrekkingsgronden wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

Met de uitbreiding van de vereisten voor een winningsplan, en met name de gevraagde risicobeoordeling en de uitbreiding van de weigerings,- wijzigings,- en intrekkingsgronden, krijgt de Minister voldoende ruimte om voorafgaand aan, maar ook bij wijzigingen tijdens de winning van delfstoffen of aardwarmte, in te kunnen grijpen. Het advies van SodM met betrekking tot de risicobeoordeling speelt daarbij een belangrijke rol. De strengere eisen aan het winningsplan gelden op grond van artikel 39 van de Mijnbouwwet ook voor het opslagplan.

4.9 Voorbereiding van de besluitvorming over winningsplannen

Bij de voorbereiding van het besluit omtrent instemming met een winningsplan bij winning op land (tot drie mijl uit de kust) kan een ieder een zienswijze naar voren brengen (artikel 34, vierde lid van de Mijnbouwwet). De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) is van toepassing. Op deze wijze worden burgers rechtstreeks betrokken bij besluiten tot instemming met het winningsplan.

Op dit moment geldt deze procedure niet voor besluiten tot wijziging van een besluit omtrent instemming met een winningsplan. Deze wijzigingen komen regelmatig voor. Om burgers ook bij deze besluiten meer rechtstreeks te betrekken vervalt deze uitzondering op de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure in artikel 34, vierde lid, en zal steeds worden gevolgd bij beoordeling van de effecten van de wijze van winning, de eventuele bodembeweging of de risicobeoordeling. Bij een wijziging in verband met deze effecten zal het doorgaans gaan om een wijziging die verband houdt met de informatie zoals die is overgelegd ingevolge artikel 35, eerste lid, onderdeel c (wijze van winning), onderdeel f (bodembeweging) en het voorgestelde onderdeel g (risicobeoordeling). Echter ook andere informatie kan aanleiding zijn tot een wijziging van de instemming als gevolg van een andere beoordeling van de effecten van de wijze van winning, de eventuele bodembeweging of de risicobeoordeling, bijvoorbeeld artikel 35, onderdeel d, over de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen. Alleen als een dergelijke wijziging van ondergeschikte aard is en kennelijk niet kan leiden tot een andere beoordeling van de effecten van de wijze van winning, eventuele bodembeweging of een andere beoordeling van het risico, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van de instemming. Het niet toepassen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is derhalve een uitzondering die in praktische zin met name van toepassing zal zijn bij aanpassingen van louter formele of administratieve aard. Andere aanpassingen zijn niet uitgesloten. Echter, wanneer het wijzigingsbesluit betrekking heeft op gegevens die de beoordeling van de effecten van de wijze van winning, eventuele bodembeweging of een beoordeling van het risico in een ander daglicht kunnen stellen zal de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd worden.

Over een winningsplan of een wijziging hiervan brengen SodM en, voor zover het om bodembeweging gaat (artikel 35, tweede lid, Mijnbouwwet), de Technische commissie bodembeweging advies uit. In het wetsvoorstel wordt deze adviestaak van SodM expliciet vastgelegd. Ook wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de Mijnraad een advies te laten geven over een winningsplan. Dit is reeds aangekondigd in de kabinetsreactie naar aanleiding van het OVV-rapport.

Verder is in het wetsvoorstel voorgesteld dat provincies, gemeenten en waterschappen adviseren bij de voorbereiding van besluiten omtrent de instemming met een winningsplan. Juist bij een winningsplan worden de eventuele effecten van het winnen van delfstoffen op de omgeving inzichtelijk. Het ligt daarom voor de hand om provincies, gemeenten en waterschappen meer te betrekken bij het winningsplan. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de OVV. Bij wijziging van een winningsplan worden provincie, gemeenten en waterschappen ook om advies gevraagd. Voor de advisering over de wijziging van een instemmingsbesluit met een winningsplan wordt eenzelfde lijn voorgesteld als bij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat de Mijnraad in ieder geval adviseert bij alle besluiten tot instemming met een

winningsplan en over de wijzigingen die betrekking hebben op de wijze van winning, de eventuele bodembeweging en de risicobeoordeling bij mijnbouwactiviteiten op land en in de territoriale zee. SodM heeft een algemene adviestaak bij alle besluiten tot instemming met een winningsplan. De Technische commissie bodembeweging zal, uit de aard van haar taak en deskundigheid, alleen worden betrokken waar het gaat om bodembeweging.

Bij de betrokkenheid van verschillende adviseurs, is het van belang het proces rond het nemen van een besluit goed te stroomlijnen. In paragraaf 4.6 is uiteengezet hoe in afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 3.49 en 3.50 van de Algemene wet bestuursrecht de wijze van tot stand komen van een advies van een college, zoals gedeputeerde staten of de Technische commissie bodembeweging, is geregeld en de gevolgen van het al dan niet overnemen van een advies door de Minister. Zo is de adviestermijn in artikel 3:6, eerste lid, en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht geregeld. De Minister kan aangeven binnen welke termijn hij een advies verwacht. De Minister stelt deze termijn zodanig dat de adviseur zijn taak naar behoren kan vervullen. Daarbij is de Minister gehouden rekening te houden met de werkzaamheden die de verschillende adviseurs nodig achten om zorgvuldig onderzoek te verrichten om tot een advies te komen (artikel 3.9 van de Algemene wet bestuursrecht).

5. Onafhankelijkheid en taken SodM

5.1 Onafhankelijkheid SodM

Een van de aanbevelingen van de OVV is het versterken van de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van de Minister en de sector. Het kabinet hecht sterk aan de onafhankelijke oordeelsvorming en advisering en het onafhankelijk toezicht van SodM. Naast een reeds ingezet traject ter versterking van de organisatie van SodM worden met dit wetsvoorstel wettelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van de Minister voorgesteld. Er is geen sprake van afhankelijkheid van SodM ten opzichte van de sector. Om deze reden worden in dit wetsvoorstel voor dit laatste punt dan ook geen maatregelen voorgesteld.

5.2 Adviestaken

Met voorliggend wetsvoorstel worden de adviestaken van SodM expliciet benoemd. Behalve het adviseren van de Minister inzake de mijnbouwvergunningen, gaat het hier om advies aan de Minister inzake de instemming met het winningsplan, het adviseren van de Minister inzake verlening van Wabo-vergunningen en het adviseren van de Minister inzake een melding op grond van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw. De taakverdeling tussen de Minister die vergunningen verleent en beslissingen neemt en SodM die hierover adviseert, past goed in de taakverdeling tussen de Minister en een inspectie zoals beschreven in het WRR-rapport «De staat van het toezicht» (zie pagina 223).

Een belangrijke nieuwe taak van SodM is het toetsen van de risicobeoordeling die bedrijven moeten opstellen bij het winningsplan of een wijziging daarvan. Bij deze risicobeoordeling moeten alle veiligheidsrisico's door het mijnbouwbedrijf expliciet in kaart worden gebracht. SodM toetst deze risicobeoordeling en adviseert de Minister hierover. SodM kan, indien zij dit nodig acht, nader onderzoek laten doen naar deze risicobeoordelingen. Ook kan SodM naar aanleiding van een inspectie of een specifiek incident zelf een risicobeoordeling laten uitvoeren. Het behoort tot de taken van SodM om gevraagd, maar ook ongevraagd, adviezen te verstrekken over de risicobeoordelingen van de mijnbouwbedrijven, of

door haar zelf geïnitieerde risicobeoordelingen. Ook kan SodM de Minister gevraagd en ongevraagd adviseren naar aanleiding van bevindingen die zijn opgedaan in het kader van de toezichthoudende taak. Deze adviezen kunnen input zijn bij het ontwikkelen van beleid.

5.3 Toezichthouden

Ook met betrekking tot de toezichthoudende taken en de daarmee verband houdende bevoegdheden zijn met voorliggend wetsvoorstel maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van SodM verder te versterken. De belangrijkste maatregel is dat de toezichthoudende taken zo veel mogelijk op wetsniveau bij SodM zijn belegd.

Behalve in de Mijnbouwwet worden in een groot aantal andere wetten en regelingen regels gesteld die betrekking hebben op mijnbouwwerken. Wanneer het om mijnbouwwerken gaat, houdt SodM mede toezicht op de naleving van die andere wetten en regelingen. In het voorgestelde artikel 127, eerste lid, is dit nu geëxpliciteerd. SodM heeft tot taak om toe te zien op alle regels die bij of krachtens enige andere wet met betrekking tot mijnbouwwerken of mijnbouwactiviteiten worden gesteld voor zover de Minister hiervoor is aangewezen als bevoegd gezag. Zo is SodM bijvoorbeeld krachtens artikel 1c van de Gaswet ook belast met het veiligheidstoezicht op gasnetwerken.

Nu de toezichthoudende taken met dit wetsvoorstel zijn geëxpliciteerd kunnen ook de toezichthoudende bevoegdheden aan SodM worden toegedeeld. In dit wetsvoorstel worden deze bevoegdheden niet langer op aan de Minister opgedragen om deze vervolgens aan de SodM te mandateren (die deze bevoegdheid dan uit naam van de Minister uitoefent), maar wordt voorgesteld deze direct aan de SodM te attribueren.

5.4 Attributie aan het Staatstoezicht op de mijnen of inspecteur-generaal der mijnen

In de Mijnbouwwet en het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU zijn bevoegdheden soms aan de organisatie Staatstoezicht op de mijnen en soms aan de functionaris de inspecteur-generaal der mijnen toegedeeld (attributie). Attributie houdt in dat SodM, respectievelijk de inspecteur-generaal der mijnen, deze bevoegdheden op eigen naam uitoefenen en dat de Minister deze bevoegdheden niet langer zelf kan uitoefenen. Door attributie van bevoegdheden ontstaat een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht; immers er is sprake van een wettelijke toedeling van de uitoefening van openbaar gezag (artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht). Daarom is het van belang helder vast te leggen wie of wat het bestuursorgaan is. Het ligt hierbij voor de hand om de persoon die het besluit neemt, namelijk de inspecteur-generaal der mijnen, als bestuursorgaan aan te duiden. Immers ook de Minister wordt als bestuursorgaan genoemd, en niet het ministerie. Om deze terminologie consequent door te voeren, zijn met dit wetsvoorstel tevens bepalingen van het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU op enkele punten aangepast. Met name in paragraaf 4.1a van dat wetsvoorstel wordt vaak de term «Staatstoezicht op de mijnen» genoemd waar sprake is van attributie. Met dit wetsvoorstel wordt dit vervangen door «de inspecteur-generaal der mijnen».

5.5 Attributie van handhavingsbevoegdheden

In de huidige mijnbouwregelgeving zijn drie bevoegdheden tot handhaving aan de Minister geattribueerd en vervolgens bij besluit van de Minister aan de inspecteur-generaal der mijnen gemandateerd. De handhavingsbevoegdheden in de artikelen 50, 51, derde lid van de Mijnbouwwet kan de Minister inzetten bij ernstige gevaren voor de veiligheid. De ingrijpende aard van deze, overigens nauwelijks toegepaste, bevoegdheden maakt een directe betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de Minister wenselijk. Dit wetsvoorstel verandert de attributie van deze bevoegdheden aan de Minister niet. De Minister blijft bevoegd en mandateert deze bevoegdheden aan SodM. Dit staat niet in de weg aan de praktische invulling van deze bevoegdheden door SodM. Daarnaast is in de huidige situatie de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang voor de handhaving van de Mijnbouwwet (artikel 132) door de Minister aan SodM gemandateerd. Deze bevoegdheid wordt ingevolge het wetsvoorstel direct aan de inspecteur-generaal der mijnen opgedragen, dus geattribueerd. Dit past goed bij de zelfstandige positie die de inspecteur-generaal der mijnen inneemt en de kerntaak van SodM, namelijk het houden van toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet.

Attributie betekent dus dat er sprake is van een bestuursorgaan. Dit is ook het geval als er attributie plaatsvindt aan een persoon die hiërarchisch aan de Minister ondergeschikt is, zoals de inspecteur-generaal der mijnen. Attributie houdt in dat de inspecteur-generaal der mijnen eigen bevoegdheden krijgt die hij op eigen naam uitoefent. Anders dan bij mandaat oefent de inspecteur-generaal die bevoegdheden dus niet langer namens de Minister uit en is de Minister niet langer bevoegd de bevoegdheden zelf uit te oefenen.

5.6 Aansturing van de inspecteur-generaal der mijnen door de Minister

Het wetsvoorstel voorziet in het belang van de versterking van de veiligheid expliciet in attributie van toezichtstaken en toezichts- en handhavingsbevoegdheden aan de inspecteur-generaal der mijnen. Niettemin is de inspecteur-generaal der mijnen een ondergeschikte van de Minister. Het is dan van belang hoe de Minister zijn verantwoordelijkheid voor het handelen van de inspecteur-generaal der mijnen kan nemen. Dit is geregeld in de artikelen 10:22 en 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarin is bepaald dat in het geval van een geattribueerde bevoegdheid, respectievelijk andere handelingen zoals een geattribueerde taak, de Minister aan een ondergeschikte per geval of in het algemeen instructies kan geven over de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid, respectievelijk taak.

Deze algemene regel geeft de Minister een ruimere instructiebevoegdheid dan wordt beoogd in de verhouding tussen de inspecteur-generaal en de Minister. Het wetsvoorstel beoogt immers dat de inspecteur-generaal der mijnen de hierboven omschreven taken en bevoegdheden in onafhankelijkheid kan uitvoeren. Het wetsvoorstel wijkt om die reden af van de hoofdregel in de artikelen 10:22 en 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht. Zo waarborgt het wetsvoorstel expliciet dat de Minister geen bijzondere aanwijzing aan de inspecteur-generaal der mijnen kan geven ten aanzien van de rapportering en advisering door de inspecteur-generaal der mijnen (artikelen 128 en 128a, vierde lid, onderdeel c). Ongeacht of het gaat om het jaarlijkse verslag of om incidentele verslaglegging wordt aan de inspecteur-generaal der mijnen in afwijking van artikel 10:23 in samenhang met artikel 10:22, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht hieromtrent volledige vrijheid gegeven. De Minister

zendt het verslag door aan de Staten-Generaal zoals het betreffende verslag door de inspecteur-generaal is opgesteld (artikel 128, derde lid). Een debat hierover kan dan in de openbaarheid worden gevoerd. Het is van belang dat deze beperking van sturingsbevoegdheden transparant wordt neergelegd zodat alle betrokkenen weten wat zij van elkaar kunnen verwachten. Om deze reden is er voor gekozen deze bepalingen op wetsniveau neer te leggen.

Verder is de bevoegdheid die er normaliter is voor de Minister om ambtenaren instructies te geven, ingekaderd. Een aanwijzing mag uitsluitend schriftelijk worden gegeven en alleen door de Minister zelf (artikel 128a, eerste en tweede lid). De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing kan derhalve niet worden gemandateerd aan een (hoogste) ambtenaar. Dit voorkomt dat een beleidsonderdeel binnen het departement bepaalt wat de inspecteur-generaal der mijnen in voorkomend geval wel of niet moet doen. Het is alleen aan de Minister zelf te bepalen of een aanwijzing wordt gegeven. In het geval dat de Minister een aanwijzing geeft wordt deze aanwijzing aan de Staten-Generaal gezonden, zodat controle mogelijk is. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld worden gegeven wanneer vanuit de maatschappij een sterke wens bestaat dat de inspecteur-generaal der mijnen een bepaald onderzoek verricht, terwijl dit niet in het werkprogramma van de inspecteur-generaal der mijnen staat of naar het eigen professionele oordeel van de inspecteur-generaal der mijnen niet nodig of wenselijk is. Het is wenselijk dat de Minister in een dergelijk geval de afweging kan maken om het betreffende onderzoek, dat door de maatschappij wordt gewenst, toch te laten uitvoeren. De tegenovergestelde situatie zou aan de orde zijn in het geval dat de inspecteur-generaal der mijnen vanuit zijn eigen professionaliteit een onderzoek wil doen verrichten of afronden dat om beleidsmatige redenen wellicht minder goed uitkomt. Dit laatste mag principieel geen reden zijn om de inspectie te verhinderen dit onderzoek te verrichten of af te ronden. Voorgesteld wordt dan ook om vast te leggen dat een aanwijzing geen betrekking mag hebben op het voornemen van de inspecteur-generaal om een onderzoek te verrichten, de wijze waarop hij een onderzoek verricht en de inhoud van de aanbevelingen uit het onderzoek (artikel 128a, vierde lid).

De situatie dat de Minister vergunningen verleent en verantwoordelijk is voor het functioneren van het SodM en dat SodM in onafhankelijkheid onderzoek kan doen, kan adviseren en toezicht kan houden, acht het kabinet de beste manier om het veiligheidsbelang scherp in beeld te hebben. Met de onafhankelijke rapporten en adviezen van SodM is publiek debat mogelijk. Met de verantwoordelijkheid van de Minister is het ook mogelijk dat debat ten volle te voeren met de Staten-Generaal. Het feit dat de Minister op bepaalde punten kiest voor een beperking van de sturingsmogelijkheden, doet niet af aan de mogelijkheden van de Staten-Generaal om de Minister om inlichtingen te vragen, ook over activiteiten van SodM; aan de ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig voor het handelen van SodM raakt het wetsvoorstel dan ook niet.

5.7 Rijkscoördinatieregeling mijnbouwactiviteiten

Artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet bepaalt dat delfstoffen eigendom zijn van de staat. Niet alleen voor de staatsinkomsten, maar ook voor de leveringszekerheid van delfstoffen, zoals koolwaterstoffen, en het economisch verkeer is het beheer en planmatig gebruik van delfstoffen van nationaal belang (zoals eveneens bepaald in artikel 3.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht krachtens artikel 2.4, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening biedt voor activiteiten die van nationaal belang zijn een kader

om tot uitvoering over te gaan voor die gevallen waar dat bij wet of bij besluit is vastgesteld. Artikel 141a van de Mijnbouwwet is zo'n bepaling. Dit artikel stelt dat de procedure van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is op een aantal activiteiten waaronder de opsporing en winning van koolwaterstoffen in of onder een gebied dat is aangewezen op grond van de artikelen 10 of 10a van de Natuurbeschermingswet 1998. In het algemeen zal niet snel worden besloten om in deze natuurgebieden over te gaan tot opsporing of winning van koolwaterstoffen. Juist in de niet in artikel 141a van de Mijnbouwwet geregelde gevallen kan er reden zijn om tot opsporing of winning van koolwaterstoffen over te gaan. Mijnbouwactiviteiten zijn immers van nationaal belang vanwege de staatseigendom van delfstoffen, de staatsinkomsten en het belang van de energievoorziening van huishoudens en bedrijven. De procedure van de rijkscoördinatieregeling wordt onder de Omgevingswet een procedure voor een projectbesluit. De procedure is in de Wet ruimtelijke ordening geregeld en het wetsvoorstel Omgevingswet. Het nationale belang waarvoor de procedure wordt ingezet is per sectorale wet geregeld, zoals de Mijnbouwwet. Om vanwege een nationaal belang bij de opsporing of winning van koolwaterstoffen een besluit te kunnen nemen is een regeling in de Mijnbouwwet noodzakelijk. Of van de rijkscoördinatieregeling gebruik wordt gemaakt is aan de Minister van Economische Zaken in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze bevoegdheidstoedeling is in overeenstemming met artikel 5.44 in het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 2014/15, 33 962, A). De Structuurvisie ondergrond, de veiligheid van omwonenden en infrastructuur en het planmatig beheer en gebruik van delfstoffen zijn daarbij de toetsingsgronden.

6. Afsplitsing van niet benutte gebiedsdelen van verleende winningsvergunningen

6.1 Aanleiding

De Minister kan sinds 1 januari 2010 gebieden waarvoor een vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen geldt, verkleinen met de delen die door de vergunninghouder niet zijn of zullen worden gebruikt voor opsporings- of winningsactiviteiten. Alvorens tot gebiedsverkleining over te gaan, krijgt de vergunninghouder de gelegenheid alsnog die activiteiten te gaan verrichten, dan wel zijn vergunning geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een ander. Voor overdracht van een deel van de vergunning (splitsing) moet op grond van artikel 20, tweede lid, van de Mijnbouwwet de vergunning worden gesplitst in een vergunning voor het deel van het vergunningsgebied dat bij de vergunninghouder achterblijft en een vergunning voor het over te dragen deel. Daarbij vervalt de oorspronkelijke vergunning. Op grond van artikel 135, tweede lid, van het Mijnbouwbesluit is het rechtsgevolg van een dergelijke splitsing dat de vergunningen die na splitsing ontstaan qua beperkingen en voorschriften inhoudelijk identiek zijn aan de oorspronkelijke vergunning. Door splitsing doen zich ten aanzien van het toepasselijk recht geen wijzigingen voor, ook niet ten aanzien van de op basis van de Mijnbouwwet aan de staat verschuldigde afdrachten.

Evenals dat het geval is bij opsporings- en winningsvergunningen die thans worden verleend uit hoofde van de Mijnbouwwet, geeft een mijnconcessie op grond van de Mijnwet 1810 de concessionaris het exclusieve recht om onder de aan de concessie verbonden beperkingen en voorschriften de delfstoffen te ontginnen, waarvan in de akte van concessie melding wordt gemaakt. Artikel 7 van de Mijnwet 1810 bepaalt dat de concessie de mijn in permanente eigendom geeft van de concessie-

onaris. Bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003, waarbij deze concessies worden beschouwd als winningsvergunningen in de zin van de Mijnbouwwet, is deze eigendomspositie gehandhaafd.

Gebleken is dat er onduidelijkheid bestaat over de rechtsgevolgen, indien wordt overgegaan tot splitsing van de vijf vergunningen (Schoonebeek, Tubbergen, Rijswijk, Rossum-De Lutte en Groningen) die vóór 1 januari 1965 zijn verleend. De bijzonderheid van deze vergunningen is erin gelegen dat ze in onderlinge samenhang en met de houder ervan zijn verankerd in de structuur van het gasgebouw, een stelsel van overeenkomsten en rechtspersonen, waarin de Staat en exploitanten participeren. De structuur van het gasgebouw, die mede gebaseerd is op de verlening van de vergunning Groningen in 1963 en de daarmee samenhangende financiële regelingen, is uiteengezet in een brief van de Minister van 19 november 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 28 109, nr. 1). Bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 is de exclusieve en bijzondere positie van deze «oude vergunningen» gehandhaafd. Krachtens overgangsrechtelijke bepalingen (artikelen 146, eerste lid, en 147, tweede lid, van de Mijnbouwwet) zijn ook de daaraan verbonden specifieke afdrachtverplichtingen, die zijn vastgelegd in overeenkomsten tussen de staat en de vergunninghouder, behouden. Daardoor is het generieke afdrachtenregime van de Mijnbouwwet voor deze vergunningen niet van toepassing (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 30). Binnen het huidige wettelijk kader staat echter niet met afdoende zekerheid vast of door splitsing van een dergelijke vergunning het overgangsrecht al dan niet van toepassing is op de vergunningen die door de splitsing ontstaan.

Deze onzekerheid is niet te verhelpen met behulp van uitvoeringsreggeving. Artikel 19 van de Mijnbouwwet bevat de grondslag voor het stellen van regels over het splitsen van vergunningen in geval van overdracht van een deel van die vergunning. Weliswaar vermeldt de toelichting bij dat artikel, dat overwogen zal worden in welke gevallen splitsing mogelijk moet zijn en dat bij de uitwerking in het Mijnbouwbesluit onder meer rekening moet worden gehouden met het financiële regime (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 59), maar bij de totstandkoming van het Mijnbouwbesluit is geen specifieke aandacht besteed aan de rechtsgevolgen van splitsing van de «oude vergunningen» en overdracht van delen daarvan. Ook voorziet het overgangsrecht nu niet in een specifiek regime dat er rekening mee houdt dat het volledige overgangsrecht niet van toepassing hoeft te zijn op een vergunning voor een afgesplitst gebiedsdeel die aan een ander wordt overgedragen. De onzekerheid is niet weg te nemen met een deskundig advies. Een dergelijk advies is niet bindend voor betrokkenen, belanghebbenden en de rechter. Zowel de vergunninghouder als de Minister achten het risico te groot dat bij het splitsen van een vergunning door de rechter wordt uitgesproken dat splitsing tot gevolg heeft dat de «oude vergunning» wordt vervangen door een «nieuwe vergunning». Een dergelijke uitspraak zou ongewild grote gevolgen hebben voor de financiële afdrachten aan de staat door de betrokken vergunninghouder en daarmee de structuur van het gasgebouw raken. Deze onduidelijkheid biedt voor partijen teveel risico's om in de praktijk tot splitsing over te gaan. Gelet hierop bestaat er geen bereidheid bij vergunninghouders en de Minister om tot splitsing van de winningsvergunningen van vóór 1965 over te gaan en dit risico te nemen.

De huidige situatie is onbevredigend. Enerzijds is niet uitgesloten dat door splitsing van vergunningen de toepasselijkheid van het overgangsrecht komt te vervallen en dat diensgevolge op de door splitsing ontstane vergunningen het generieke afdrachtenregime van de Mijnbouwwet van toepassing wordt, zoals dat sinds de inwerkingtreding van de

Mijnbouwwet geldt voor alle andere vergunningen voor de winning van koolwaterstoffen. Anderzijds bestaat het risico dat als het overgangsrecht wel van toepassing zou blijven door de overdracht van één van die door splitsing ontstane vergunningen de bijzondere positie van houders van «oude vergunningen» in het gasgebouw een uitbreiding met een nieuwe vergunninghouder vergt. Deze onduidelijkheden staan in de weg aan (verzoeken tot) splitsing van «oude vergunningen» en de overdracht van de door de vergunninghouder niet benutte delen van deze «oude vergunningen» aan geïnteresseerde derden, terwijl overdracht van delen van die «oude vergunningen» wel zou kunnen bijdragen aan het realiseren van een doelmatige exploratie en exploitatie van de Nederlandse olie- en gasvoorraden.

Deze onduidelijkheden zijn enkel met een wijziging van de Mijnbouwwet te verhelpen. De onzekerheid wordt weggenomen door introductie van het begrip afsplitsing. Afsplitsing maakt de overdracht van delen van «oude vergunningen» mogelijk, waarbij de bestaande voorschriften van kracht blijven. Voor die «oude vergunningen» wordt afsplitsing in de plaats gesteld van splitsing.

6.2 Voorgestelde wijziging van artikel 143

Het wetsvoorstel bepaalt dat bij afsplitsing de oorspronkelijke vergunning voor een kleiner gebied ongewijzigd blijft bestaan. Daarmee loopt de bestaande vergunninghouder niet het risico dat zijn vergunning door afsplitsing in voorkomend geval in rechte wordt aangemerkt als een andere vergunning waarop het overgangsrecht niet meer van toepassing is, en daarmee buiten de structuur van het gasgebouw komt. Door dit in het wetsvoorstel te ondervangen, wordt voor een bestaande vergunninghouder en de Minister een belangrijke belemmering weggenomen om, indien daar behoefte aan bestaat, een deel van het grondgebied waarop de vergunning betrekking heeft af te splitsen en over te dragen. Tegelijkertijd wordt door het wetsvoorstel aan de partij aan wie een vergunning voor het afgesplitste deel wordt overgedragen duidelijkheid geboden ten aanzien van het daarop toepasselijke wettelijk kader en wordt zeker gesteld dat een nieuwe vergunninghouder door afsplitsing niet tot het gasgebouw toetreedt.

Het technisch karakter van afsplitsing komt tot uitdrukking door de af te splitsen vergunning en de afgesplitste vergunning in voldoende mate op elkaar te laten aansluiten, zodat geen sprake is van een nieuwe vergunning die op grond van een reguliere procedure zou moeten worden verleend. Dit houdt in dat het grondgebied waarop de vergunningen betrekking hebben in totaliteit niet wijzigt. Verder worden aan de winningsvergunning voor het afgesplitste gebiedsdeel waar mogelijk dezelfde beperkingen en voorschriften verbonden die zijn verbonden aan de winningsvergunning waarvan dat gebiedsdeel is afgesplitst. Ook geldt dat voor de looptijd van de vergunning voor het afgesplitste gebied en de daaraan gekoppelde eigendom van de mijn, hetzelfde blijft gelden als hetgeen is bepaald voor de vergunning waarvan wordt afgesplitst, zoals een permanent eigendom. En als uit een specifieke vergunning van vóór 1965 geen verplichting tot staatsdeelneming volgt, geldt die evenmin voor de afgesplitste vergunning. In het geval dat een verplichting tot staatsdeelneming wel geldt, geldt die onder dezelfde voorwaarden ook voor de vergunning voor het afgesplitste gebied.

In het gebied dat is afgesplitst van het oorspronkelijke vergunningsgebied kunnen geen andere activiteiten dan de winning van koolwaterstoffen plaatsvinden. Afsplitsing en overdracht van een deel van een vergunning die is verleend voor de winning van koolwaterstoffen leidt niet tot andere gebruiksmogelijkheden van het afgesplitste vergunningsgebied. Een

overgedragen vergunning voor een gebied dat van het oorspronkelijke vergunningsgebied is afgesplitst, geldt immers voor dezelfde activiteit als waarvoor de oorspronkelijke vergunning was verleend.

Een afsplitsing is geen automatisme. Ingevolge het wetsvoorstel moet de houder van een vergunning die een deel van die vergunning op een ander wil doen overgaan, een verzoek indienen tot afsplitsing van dat deel van die vergunning. De Minister is niet bevoegd om ambtshalve tot afsplitsing over te gaan. De afsplitsing is onlosmakelijk gekoppeld aan de overdracht van de afgesplitste vergunning en treedt pas in werking op het tijdstip waarop de afgesplitste vergunning onherroepelijk op een ander overgaat. Als de Minister geen toestemming verleent voor overdracht van de afgesplitste vergunning, dan is dientengevolge ook geen sprake van afsplitsing.

De beoordeling van de partij die een afgesplitste vergunning wil overnemen, komt overeen met de beoordeling van de aanvraag van een nieuwe vergunning. In artikel 20 van de Mijnbouwwet is bepaald dat de Minister aan de vergunninghouder toestemming moet verlenen als hij een vergunning geheel of gedeeltelijk op een ander wil doen overgaan. Op die overdracht zijn de bepalingen die gelden voor de verlening van een vergunning van overeenkomstige toepassing verklaard. De overdracht kan bijvoorbeeld worden geweigerd op grond van de technische of financiële mogelijkheden van degene die de afgesplitste vergunning wil overnemen. Verder wordt getoetst of de manier waarop de overnemende partij voornemens is de activiteiten, waarvoor de vergunning geldt, uit te voeren, adequaat is en of er geen sprake is van gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin. Aan een toestemming tot overdracht kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Evenals bij verkleining van het vergunningsgebied blijft de oorspronkelijke vergunning ongewijzigd gelden – zij het voor een kleiner gebied – en blijft het daarop toepasselijke recht onaangetast en ongewijzigd in stand. Voor de vergunning die op het afgesplitste en over te dragen gebiedsdeel betrekking heeft, vervalt, behoudens enkele in dit wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen, de toepasselijkheid van het overgangsrecht en gaat het wettelijk (afdrachten)kader van de Mijnbouwwet gelden, zoals dat ook geldt voor andere vergunningen die zijn verleend onder het regime van die wet. Deze vergunning wordt niet langer aangemerkt als een vergunning die vóór 1965 is verleend. Tevens wordt gewaarborgd dat de uitzonderingspositie voor de vijf «oude vergunningen» beperkt blijft tot die vijf vergunningen en de houder daarvan.

De Mijnbouwwet zondert thans één groep vergunninghouders uit van de toepasselijkheid van de reguliere regels omtrent de eigendom van een mijn en de verplichting tot staatsdeelneming. Deze uitzondering is geïntroduceerd in het kader van het overgangsrecht. Bij de invoering van de Mijnbouwwet is voorzien in eerbiedigend overgangsrecht voor houders van destijds bestaande winningsvergunningen (waaronder concessies 1810). Hiermee is destijds beoogd om de positie van de houders van concessies 1810 niet aan te tasten.

In het wetsvoorstel is bepaald dat houders van afgesplitste vergunningen, evenals houders van de oorspronkelijke vergunningen waar de afsplitsing op betrekking heeft, over de eigendom van de mijn beschikken, inhoudende dat zij daarmee ook eigenaar van de delfstoffen zijn. Dit is evenwel geen uitzonderlijke situatie. De meeste houders van winningsvergunningen op het Nederlands territorium van na 1965 beschikken eveneens over de eigendom van de mijn. Dit is enkel anders voor de houders van die winningsvergunningen die na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet

in 2003 zijn verleend. In die laatste gevallen berust de eigendom van de delfstoffen bij de staat en gaat die pas na winning over op de vergunninghouder. En bij de overgang van een bestaande vergunning, of die nu al dan niet door splitsing is ontstaan, is de praktijk dat dit tegen betaling door de verkrijgende vergunninghouder plaatsvindt tegen een prijs die overeenkomt met de economische waarde van de over te dragen vergunning. De waarde van de eigendom van de mijn is in de door de nieuwe vergunninghouder te betalen prijs verdisconteerd. Dit zal bij overdracht van een afgesplitste vergunning niet anders zijn.

Ter waarborging van het technisch karakter van afsplitsing waarvan de achtergrond hierna nader wordt toegelicht, is op grond van het wetsvoorstel de realisering van een staatsdeelneming door een houder van een afgesplitste vergunning verplicht indien een staatsdeelneming ook op grond van voorschriften in de oorspronkelijke winningsvergunning aan de orde is. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 143, negende lid, van het wetsvoorstel. Door daarnaast paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet niet van toepassing te verklaren op de houders van afgesplitste vergunningen, wordt aan de ene kant voorkomen dat alsnog een verplichting betreffende staatsdeelneming gaat gelden waar die ook niet aanwezig is voor de houder van de oorspronkelijke winningsvergunning. En aan de andere kant wordt voorkomen dat in gevallen waarin wel een verplichting tot staatsdeelneming geldt de inhoud van die verplichting door de toepasselijkheid van paragraaf 5.2.3 een andere zou zijn dan die in de oorspronkelijke en daarmee ook in de afgesplitste vergunning is opgenomen. Verder zijn er ook gesplitste vergunningen van voor 2003 waarvoor afhankelijk van de oorspronkelijke vergunning voorwaarden betreffende staatsdeelneming gelden. Of op houders van afgesplitste vergunningen en houders van gesplitste vergunningen wel of niet een verplichting tot staatsdeelneming geldt, is dus telkens afhankelijk van de vraag of in de oorspronkelijke vergunning voorwaarden betreffende staatsdeelneming zijn opgenomen.

6.3 Verschil tussen splitsing, afsplitsing en verlening van een nieuwe vergunning

De Mijnbouwwet kent reeds de figuur van splitsing, en ingevolge het voorgestelde wijziging van artikel 143 van de Mijnbouwwet wordt voor «oude vergunningen» de figuur van afsplitsing ingevoerd. Bij splitsing wordt de te splitsen vergunning in twee of meer nieuw te verlenen vergunningen gesplitst en vervalt de te splitsen vergunning. Dit is bij afsplitsing anders. Bij afsplitsing blijft de oorspronkelijke vergunning ook na afsplitsing ongewijzigd bestaan, behoudens een wijziging in het gebiedsdeel waarop die vergunning betrekking heeft. Uitsluitend de vergunning die wordt verleend voor het afgesplitste deel is nieuw. Afsplitsing is anders dan splitsing specifiek bedoeld voor winningsvergunningen van koolwaterstoffen die vóór 1965 zijn verleend. Op deze «oude vergunningen» is het specifieke overgangsrecht uit de Mijnbouwwet van toepassing. Doordat bij afsplitsing de vergunning van vóór 1965 blijft bestaan, is daarmee gewaarborgd dat het overgangsrecht op die vergunning integraal en ongewijzigd van toepassing blijft. Voor de vergunning voor het afgesplitste gebied waarborgt het wetsvoorstel dat dit een nieuwe vergunning is waarop het reguliere kader van de Mijnbouwwet van toepassing is, behoudens enkele afwijkingen. Ook onderscheidt afsplitsing zich wezenlijk van situaties waarin een nieuwe vergunning na een open en gereguleerde aanvraagprocedure wordt verleend, zoals bijvoorbeeld in situaties waarbij na gebiedsverkleining een open gebied is ontstaan. Er is in het laatste geval sprake van een open winnings- of opsporingsgebied met een ook materieel nieuwe, door de Minister te verlenen vergunning, terwijl bij afsplitsing – evenals

bij splitsing – sprake is van een bestaande winningsvergunning waarvan een deel op initiatief en aanvraag van de bestaande vergunninghouder kan worden overgedragen.

Door in het wetsvoorstel recht te doen aan het technisch karakter van afsplitsing, rekening houdend met het toepasselijk wettelijk kader, blijft de samenhang met de oorspronkelijk bestaande vergunning afdoende gewaarborgd. Die samenhang waarborgt dat voor het geografisch gebied waarop de afsplitsing betrekking heeft niet een zodanig nieuwe situatie wordt gecreëerd dat een afgesplitste vergunning in feite leidt tot een volledig andere, nieuwe vergunning waarvoor de toepasselijkheid van het volgen van een reguliere aanvraagprocedure eerder aangewezen zou zijn. Het gevolg daarvan is dat het reguliere wettelijk kader in het wetsvoorstel niet in alle opzichten integraal en volledig op die afgesplitste vergunningen van toepassing is, maar in enkele afwijkingen daarop voorziet. De rechtspositie die wordt gecreëerd voor een houder van een afgesplitste vergunning is binnen de systematiek van de Mijnbouwwet er daarmee een die noodzakelijkerwijs voortbouwt en afhankelijk is van wat voor de oorspronkelijke vergunning geldt.

De noodzaak tot het waarborgen van het technisch karakter bij afsplitsing werkt door ten aanzien van de eigendom van de mijn en de staatsdeelneming. Ten aanzien van de eigendom van de mijn geldt dat dit als zodanig nauw verbonden is met de materie van de oorspronkelijke vergunning dat het voor het waarborgen van het technisch karakter van afsplitsing noodzakelijk is hierin voor het afgesplitste gebied geen wijziging aan te brengen. Dit betekent dat na afsplitsing de houder van de winningsvergunning de eigendom van de mijn ook voor het afgesplitste gebiedsdeel blijft behouden. Bij een daarop volgende overgang zal hij voor de vergunning een prijs verlangen die overeenkomt met de economische waarde daarvan. Dit is niet anders dan bij de overgang van een oorspronkelijke vergunning of van een gesplitste vergunning. De te betalen prijs voor een te verkrijgen afgesplitste vergunning zal ook op de eigendom van de mijn betrekking hebben. Met die overgang zal immers de eigendom van de mijn van rechtswege overgaan. Een verschil met vergunningverlening na gebiedsverkleining is dat bij afsplitsing met overgang de oorspronkelijke vergunninghouder aan iemand anders een deel van de vergunning overdraagt die die vergunning wil hebben. Onteigening door de staat met schadeloosstelling aan de vergunninghouder is daarmee niet aan de orde. Hierin onderscheidt deze overgang van eigendom van rechtswege zich van noodzakelijke verlening van een nieuwe vergunning na gebiedsverkleining. Samenvattend zal een vergunninghouder die over een afgesplitste vergunning beschikt die hij wil overdragen, evenals bij splitsing of bij de overgang van een gehele vergunning, er belang bij hebben een prijs voor de overgang van die vergunning te eisen die overeenkomt met de economische waarde daarvan. Dit omvat mede de eigendom van de mijn die bij overgang van rechtswege meegaat. De nieuwe vergunninghouder zal daarmee ook voor de eigendom van de mijn moeten betalen. Gelet op bovenstaande is een (ongerechtvaardigd) onderscheid en/of een vorm van begunstiging niet aan de orde.

Artikel 135, tweede lid, van het Mijnbouwbesluit bepaalt dat aan de te verlenen gesplitste vergunningen de beperkingen en voorschriften worden verbonden die zijn verbonden aan de te splitsen vergunning. Doordat artikel 135 uitsluitend van toepassing is bij splitsing van vergunningen, is het niet van toepassing op afsplitsing als bedoeld in het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is evenwel voor afsplitsing uitdrukkelijk bepaald dat aan de winningsvergunning voor het afgesplitste gebiedsdeel de beperkingen en voorschriften worden verbonden die zijn verbonden

aan de winningsvergunning waarvan dat gebiedsdeel is afgesplitst, voor zover dit verenigbaar is met het bij en krachtens de wet bepaalde (het voorgestelde artikel 143, negende lid). Voorts zal het Mijnbouwbesluit worden gewijzigd voor diverse aspecten van afsplitsing die ook voor splitsing in dat besluit geregeld zijn. Van de beperkingen en voorschriften verbonden aan een vergunning zijn te onderscheiden de overeenkomsten over financiële afdrachten aan de staat als bedoeld in artikel 147, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet. Op grond van het wetsvoorstel vervallen die overeenkomsten voor zover die op het afgesplitste gebiedsdeel betrekking hebben en is afdeling 5.1.1 van de Mijnbouwwet over afdrachten aan de staat daarop van toepassing.

6.4 Verantwoordelijkheid van de exploitant voor schade na afsplitsing

Voor een exploitant van een «oude vergunning» zijn, zoals voor alle exploitanten, die mijnbouwactiviteiten uitoefenen, bijzondere aansprakelijkheidsregels van toepassing (artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). Op grond van dit artikel is de exploitant van een mijnbouwwerk onder meer aansprakelijk voor schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk. Hiertoe kunnen ook aardbevingen worden gerekend. Het artikel bepaalt dat voor schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk aansprakelijk is degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is. Het artikel regelt daarmee een vorm van risicoaansprakelijkheid. Wel dient het oorzakelijk verband tussen de gevorderde schade en de winningsactiviteiten aannemelijk te worden gemaakt. Tot een exploitant van een mijnbouwwerk in de zin van artikel 6:177 wordt onder meer gerekend de houder van een vergunning tot het winnen van delfstoffen. Daarmee is dit artikel ook van betekenis voor de aansprakelijkheid van houders van een vergunning voor de winning van gas. Indien een vergunninghouder bij het bekend worden van schade de exploitant was van het mijnbouwwerk, dan zal de aansprakelijkheid bij hem berusten. De overgang van een afgesplitste vergunning aan een andere vergunninghouder doet aan de verantwoordelijkheid voor die reeds bekende schade niet af. De aansprakelijkheid voor de schade die na de overgang van een afgesplitste vergunning bekend wordt, ligt bij degene die bij het bekend worden exploitant is van het mijnbouwwerk als gevolg waarvan de schade is veroorzaakt. En hierbij geldt voorts dat als de schade bekend wordt na sluiting van het mijnbouwwerk, de aansprakelijkheid rust op degene die de laatste exploitant van het mijnbouwwerk was. Indien de exploitatie van het mijnbouwwerk wordt overgenomen door de nieuwe vergunninghouder voor het (af)gesplitste gebied, dan zal de aansprakelijkheid voor de schade die bekend wordt vanaf het tijdstip dat die exploitatie is overgenomen bij de nieuwe vergunninghouder berusten als exploitant. Indien de exploitatie van het mijnbouwwerk na de overgang van de vergunning voor het afgesplitste gebied niet meer wordt hervat, dan zal de na die overgang bekend geworden schade bij de «oude» vergunninghouder berusten als laatste exploitant. Doordat de aansprakelijkheid voor schade in artikel 6:177 BW wordt gelegd bij degene die op het tijdstip van het bekend worden van de schade (laatste) exploitant was, berust op de benadeelde niet de bewijslast om vast te stellen wie de schade daadwerkelijk heeft veroorzaakt (anders gezegd: de aansprakelijkheid wordt gekanaliseerd).

6.5 Staatssteun

Bij de bepalingen omtrent de eigendom van de mijn of de staatsdeelneming is er geen sprake van het verschaffen van voordelen die bekostigd zijn met staatsmiddelen ten behoeve van houders van een afgesplitste

vergunning. De betreffende bepalingen zijn gerechtvaardigd om het technisch karakter van afsplitsing te waarborgen en leiden niet tot een (selectief) voordeel dat als maatregelen inzake staatssteun dient te worden aangemerkt en die eventueel aan de Europese Commissie dienen te worden voorgelegd.

7. Driemijlszone

De driemijlszone in de bijlage bij de Mijnbouwwet vormt een begrenzing, die is vastgesteld in een tabel met punten die in een doorgaande lijn langs de kust een drie mijlszone vormen. Voor mijnbouwwerken die zich bevinden aan de zeezijde van deze lijn gelden andere regels dan voor mijnbouwwerken die zich aan de landzijde bevinden. De bestaande lijn is niet meer in overeenstemming met het verloop van de kust door de aanleg van Maasvlakte II en de afspraken over de verdeling van bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 1 en 6 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen (Trb 2014, 182) in het gebied, bedoeld in de aanvullende overeenkomst van 14 mei 1962 bij het Eems-Dollard Verdrag 1960 (Trb. 1962, 54). De punten op de bestaande lijn zijn gedefinieerd in een ongebruikelijke volgorde van de pool naar de evenaar volgens de zogenoemde ED50 systematiek.

Deze systematiek is niet in overeenstemming met het European Terrestrial Reference System 1989, bedoeld in bijlage II, onder 1.2, van Verordening (EU) nr. 1089/2010 van de Commissie van 23 november 2010 ter uitvoering van Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van verzamelingen ruimtelijke gegevens en van diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens (PbEU 2010, L 323). Het beleid bij de verzameling en verwerking van geografische informatie is vastgelegd in het document de Basisvoorziening Geo-informatie Nederland (GIDEON) (Kamerstukken II 2007/08, 31 200-XI, nr. 118, bijlage). Het beleid houdt in dat het gebruik van het coördinatenstelsel ED50 op zee buiten de 3 mijlszone wordt vervangen door ETRS89 voor het verzamelen en leveren van ruimtelijke gegevens en diensten door bestuursorganen die aan derden worden geleverd.

Wijziging van de coördinaten in de bijlage bij de wet van ED50 naar ETRS89 is nodig omdat plaatsbepaling op zee tegenwoordig uitsluitend plaats vindt met geavanceerde satellietplaatsbepalingssystemen («Global Navigation Satellite Systems» (GNSS)), waarvan het Amerikaanse GPS het bekendst is. Wanneer gebruik gemaakt wordt van de meest nauwkeurige satellietplaatsbepalingssystemen, worden posities berekend in het ETRS89 of het nauw daarmee verbonden Internationale Terrestrische Referentiestelsel (ITRS). Omrekenen van ETRS89 naar ED50 kan op verschillende manieren, maar vergt extra inspanning en werkt onnauwkeurigheden in de hand. Voor de locatiebepaling van mijnbouwinstallaties buiten de 3 mijlszone wateren wordt uitsluitend met ETRS89 gewerkt. Met de wijziging van de tabel in de bijlage zijn de coördinaten van de drie mijlszone in ETRS89 vastgelegd.

8. Retributie

Op basis van de Mijnbouwwet worden geen kosten in rekening gebracht aan mijnbouwbedrijven die een vergunning aanvragen, een melding doen of om instemming verzoeken. In het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU is, ter implementatie van een in deze richtlijn opgenomen mogelijkheid, voorgesteld om de kosten van SodM voor enkele specifieke, in deze richtlijn beschreven taken, in rekening te

brengen bij exploitanten van een productie-installatie en eigenaren van een niet-productie-installatie. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om kosten door te berekenen uitgebreid tot andere nog niet te retribueren taken van SodM tot advisering over opsporingsvergunningen, winningsvergunningen, winningsplannen, omgevingsvergunningen en meldingen over activiteiten met mobiele installaties.

Het doorberekenen van kosten aan mijnbouwbedrijven past in het kabinetsbeleid, zoals vastgelegd in het rapport Maat houden 2014. Uitgangspunt daarbij is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Een uitzondering op dit uitgangspunt is mogelijk indien individuele (rechts)personen of groepen van (rechts)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel).

Ingevolge het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd zowel de kosten voor het toezicht door SodM als voor de vergunningverlening door de Minister in rekening te brengen. Naast kosten die SodM maakt bij het adviseren van de Minister bij opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen en het toezicht op deze vergunningen, kunnen ook de kosten die door de Minister zelf en door andere adviseurs worden gemaakt voor het verlenen van deze vergunningen, in rekening worden gebracht bij mijnbouwbedrijven. Ook de kosten in verband met de instemming met het winningsplan, de behandeling van aanvragen om een besluit inzake een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor mijnbouwwerken en andere regelgeving waarbij de Minister bevoegd is en het afhandelen van meldingen als bedoeld in de artikelen 7, 8 en 8a van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw die bij de Minister worden gedaan, worden doorberekend aan de aanvrager. Deze kosten zijn individualiseerbaar en worden op basis van het genoemde profijtbeginsel zoveel mogelijk in rekening gebracht bij de mijnbouwbedrijven.

Hoewel dit voor het onderdeel milieu van de omgevingsvergunning afwijkt van het verbod tot het heffen van rechten bij het vergunningverlening in artikel 2.9a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een heffing voor de integrale kosten van beoordeling van een omgevingsvergunning in overeenstemming met het wetsvoorstel Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 2014/15, 33 962, A). Ook in dit wetsvoorstel zijn de kosten voor het onderdeel milieu slechts een onderdeel van de integrale kosten die de Minister maakt het verstrekken van een omgevingsvergunning. Andere kosten zijn het beoordelen van het bouwwerk, het uitvoeren van werken en het afwijken van het bestemmingsplan. Daarnaast voert SodM integraal toezicht uit op de naleving van de omgevingsvergunning, de arbeidsomstandigheden (Arbeidsomstandighedenwet) en de technische aspecten van het mijnbouwwerk (Mijnbouwwet). Het rapport Maat houden 2014 staat toe dat de integrale kosten in rekening worden gebracht als deze voldoende individualiseerbaar zijn. In het kader van de Rutte II taakstelling wordt gekozen voor het in rekening brengen van deze kosten. Afsplitsing van de kosten, gemaakt voor het onderdeel milieu, is om reden van het rapport Maat houden 2014 niet noodzakelijk en niet doelmatig. Kosten, gemaakt voor het verstrekken van adviezen en het beoordelen van risico's die niet gerelateerd zijn aan een aanvraag om een vergunning of instemming alsmede sanctiebesluiten worden niet aan de doelgroep en niet aan individuele bedrijven doorberekend. Het meer doorberekenen van de integrale kosten bedraagt in totaal ongeveer € 1.250.000 per jaar.

Verder kan SodM krachtens de Mijnbouwwet zelf een aantal ontheffingen verlenen met betrekking tot vereisten aan boorgaten en putten en het gebruik en de lozing van chemicaliën op mijnbouwinstallaties en het toezicht daarop. Mijnbouwbedrijven hebben direct individueel voordeel van de beoordeling van de melding, respectievelijk de verlening van ontheffingen. Om deze reden wordt in het wetsvoorstel ook voorzien in het doorberekenen van de kosten die SodM maakt voor het beoordelen van de meldingen en het verlenen van ontheffing. De kosten van SodM voor het verlenen van deze ontheffingen liggen rond de € 100.000 per jaar.

Naast de taken op grond van de Mijnbouwwet en de genoemde wetgeving in het omgevingsrecht, is SodM krachtens artikel 1c van de Gaswet belast met het toezicht op gasnetwerken. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid deze kosten door te berekenen aan de gasnetbeheerders in Nederland. Vanuit het belang van de veiligheid is op deze gasnetwerken meer dan regulier toezicht noodzakelijk en gelet op het «veroorzaker betaalt»-beginsel is het wenselijk dat gasnetbeheerders hiervoor zelf betalen. De kosten van SodM ten behoeve van deze taak liggen rond de € 700.000 per jaar.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het doorberekenen van de genoemde kosten. De tarieven zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

9. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

9.1 Regeldruk en overige bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor ondernemingen die mijnbouwactiviteiten (willen) ondernemen in Nederland. De mogelijkheden om een aanvraag voor een opsporings-, winnings- of opslagvergunning af te wijzen, of hieraan beperkingen of voorschriften te stellen worden uitgebreid. Om de veiligheid te bevorderen zijn deze mogelijkheden eveneens beschikbaar bij besluiten over opslagplannen en winningsplannen. Bedrijven zullen hierdoor meer gegevens moeten aanleveren bij hun aanvraag. Bedrijven zullen bij de aanvraag van een vergunning of instemming er rekening mee moeten houden dat een vergunning niet of niet voor het gehele aangevraagde gebied wordt verleend of dat het winningsplan niet meteen wordt goedgekeurd. Ook wordt de mogelijkheid om reeds verleende opsporings-, winnings- of opslagvergunningen aan te passen of in te trekken uitgebreid. Wanneer er al activiteiten plaatsvinden zal in eerste instantie op basis van het opslag- of winningsplan (bijvoorbeeld door een beperking of voorschrift op te nemen) worden ingegrepen. Het intrekken van de winningsvergunning is alleen denkbaar wanneer er onder geen enkele omstandigheid meer delfstoffen of aardwarmte kan worden gewonnen in het betreffende gebied.

Bij aanvragen van opsporings- of winningsvergunningen of opslagvergunningen zullen mijnbouwondernemingen meer informatie aan moeten leveren. Een aanvraag voor een opsporings-, winnings-, of opslagvergunning zal op meer onderdelen worden getoetst, zodat bedrijven bij een aanvraag voor een vergunning of een winningsplan meer gegevens zullen moeten verstrekken.

De administratieve lasten van mijnbouwbedrijven zullen hierdoor toenemen. Een voorbeeld is de risicobeoordeling die een mijnbouwbedrijf overlegt bij elke wijziging van zijn winningsplan. De kosten van het opstellen van een risicobeoordeling zijn afhankelijk van de voorgenomen wijzigingen van het winningsplan. De kosten voor het opstellen van een risicobeoordeling worden geschat op ongeveer € 2.500. Voor een

complexe situatie – zoals bijvoorbeeld bij het winningsplan van de NAM in Groningen – kunnen de kosten voor een gedegen risicobeoordeling echter sterk oplopen.

Gemiddeld worden er 20 verzoeken om instemming met een (wijziging van) een winningsplan per jaar ingediend voor een voorkomen op of nabij land, maar bij wijzigingen van winningsplannen zal er niet altijd een nieuwe risicoanalyse opgesteld hoeven te worden. Naast extra gegevens die moeten worden verstrekt bij de aanvraag voor een vergunning of instemming van een winningsplan leidt deze aanpassing van de Mijnbouwwet naar verwachting niet tot hogere administratieve lasten voor bedrijven in Nederland. De overige financiële gevolgen van deze aanpassing van de Mijnbouwwet zijn vooral gelegen in de uitbreiding van de mogelijkheid tot retributie. De kosten hiervan zijn in het vorige hoofdstuk aangegeven.

Specifiek met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 143 (toevoeging van het achtste tot en met dertiende lid) wordt opgemerkt dat deze wijziging zich beperkt tot de vijf vóór 1965 verleende vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen. De procedure die gaat gelden voor afsplitsing van delen van deze vergunningen wijkt niet af van de procedure die geldt voor splitsing van andere vergunningen met dit verschil dat na een afsplitsing direct een vergunning bestaat onder dezelfde vergunningvoorschriften voor het afgesplitste gebied. De situatie die zich bij splitsing voordoet dat een nieuwe vergunning wordt verleend door middel van een open en gereguleerde aanvraagprocedure doet zich bij afsplitsing niet voor. Afsplitsing leidt derhalve niet tot administratieve lasten of andere bedrijfseffecten.

10. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en consultatie

10.1 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan SodM voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet. SodM concludeert dat de beoogde doelgroep beperkt is. Achttien ondernemingen hebben vergunningen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen. Daarnaast beschikken iets meer dan vijftig ondernemingen en decentrale overheden over opsporings- of winningsvergunningen voor aardwarmte of zoutwinning. Uit de resultaten van de reeds uitgevoerde inspecties bij de desbetreffende ondernemingen blijkt dat de naleving binnen de bedrijfstak relatief hoog is. Verwacht mag worden dat dit ook zal gelden voor de in het wetsvoorstel voorgestelde regels. Voor de naleving van het wetsvoorstel zijn de mijnbouwondernemingen zelf verantwoordelijk. Zij zijn betrokken geweest bij het ontwerp via de brancheorganisatie en alle ondernemingen vielen reeds onder de verplichtingen van de Mijnbouwwet. Voor de uitvoering van de taken van SodM, zoals omschreven in het voorgestelde artikel 127, is SodM verantwoordelijk. De sanctioneringsmogelijkheden van SodM zijn tot op heden toereikend gebleken. Ook de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel lijkt volgens SodM op zichzelf geen problemen te geven: criteria en bevoegdheden zijn voldoende helder omschreven. Door de voorgestelde wetswijziging zal de inspectielast aanmerkelijk toenemen, met name op het gebied van advisering. De capaciteit daarvoor zal moeten worden vergroot. In het kader van het project Toezicht 2020 zal nader worden ingegaan op de extra capaciteit die nodig zal zijn voor toezicht en handhaving en de daaraan verbonden kosten.

10.2 Internetconsultatie

Een ieder heeft van 19 juni tot en met 17 juli 2015 zijn reactie op het ontwerp van dit wetsvoorstel via de website www.internetconsultatie.nl kunnen geven. Er zijn in totaal 28 reacties ontvangen. Deze reacties zijn afkomstig van decentrale overheden (19), de mijnbouwsector (4), milieuorganisaties (3) en overige organisaties (2). De reacties hadden veelal betrekking op veiligheid en schade, de positie van SodM, de verhouding van de decentrale overheden tot het rijk en de voorziene uitbreiding van de bevoegdheid van de Minister voor de opsporings- en winningsvergunningen. Een deel van deze reacties heeft betrekking op aspecten die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Deze reacties zijn om die reden verder niet meegenomen.

De reacties hebben ertoe geleid dat de memorie van toelichting is verduidelijkt in vergelijking met de consultatieversie. Zo is meer duidelijkheid gegeven over wat onder het begrip veiligheid in het wetsvoorstel moet worden verstaan. Ook wordt ingegaan op de aanpassing van andere relevante regelgeving. Naar aanleiding van de reacties wordt nu ook voorgesteld dat het besluit tot wijziging van het instemmingsbesluit met een winningsplan niet hoeft te worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht indien het wijzigingen van ondergeschikte aard betreft met uitzondering van wijzigingen die kennelijk niet kunnen leiden tot een andere beoordeling van de effecten van de wijze van winning, de bodembeweging en de risico's voor omwonenden en infrastructuur. Hiermee kan onnodige vertraging worden voorkomen. Naar aanleiding van de reacties wordt ook voor de opslagvergunning een adviesrecht voor decentrale overheden ingevoerd en wordt voor waterschappen een eigenstandig adviesrecht ingevoerd bij instemmingen met winningsplannen. Voor besluiten over vergunningen en winningsplannen in de kuststrook op de Noordzee zijn de toetsingsgronden die gelden voor vergunningen en winningsplannen op land uitgebreid tot aan de grens tussen de territoriale zee en het continentale plat. Verder is het overgangsrecht aangepast naar aanleiding van de reacties, zie de toelichting in de paragrafen 4.5 en 4.8.

10.3 Internetconsultatie gebruik vergunningen

Een deel van dit wetsvoorstel is afkomstig uit het ingetrokken wetsvoorstel met kamerstuknummer 34 092. Over dit deel van het wetsvoorstel is reeds eerder een internetconsultatie gehouden. In de periode van 24 juni 2013 tot en met 2 augustus 2013 zijn derden via de website www.internetconsultatie.nl geïnformeerd over en in de gelegenheid gesteld commentaar in te dienen op de concepten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Alleen van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland («Vewin») is een reactie ontvangen: «Deze wetswijziging is niet opportuun op dit moment, omdat niet duidelijk is of dit invloed heeft op schaliegasvergunningverlening. Aangezien de discussie over schaliegas loopt en er een moratorium is afgekondigd adviseren wij het voorstel in te trekken.». Anders dan Vewin meent, is de lopende discussie over schaliegas op zichzelf geen reden om het advies van de Vewin op te volgen. Afsplitsing heeft namelijk geen gevolgen voor de activiteit waarvoor de vergunning geldt. Evenals de oorspronkelijke vergunning geldt de daarvan afgesplitste vergunning voor de winning van koolwaterstoffen.

II. ARTIKELLEN

Onderdeel A

Dit onderdeel wijzigt artikel 1 van de Mijnbouwwet door hier een begripsomschrijving van risicobeoordeling aan toe te voegen. Risicobeoordelingen zijn gebaseerd op onderzoek naar kansen en effecten. In dit onderdeel wordt dit onderzoek beschreven als een wetenschappelijke of anderszins geobjectiveerde beoordeling die bestaat uit gevarieninventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingschatting en risicokarakterisatie. Wanneer een risicobeoordeling wordt uitgevoerd voor een specifieke mijnbouwactiviteit, bijvoorbeeld in het kader van de aanvraag om instemming met een winningsplan, kan veelal gebruik worden gemaakt van bestaand inzicht en onderzoek van instituten als het KNMI, TNO en RIVM en de inzicht en ervaring die bij onderzoeksbureaus en Sodm is opgedaan.

Onderdeel B

Artikel 9 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op het verlenen van een vergunning voor de opsporing of winning van delfstoffen. Om de Minister meer regie te geven bij de vergunningverlening wordt in de eerste plaats de mogelijkheid geïntroduceerd om een vergunning gedeeltelijk te weigeren. Hiermee kan een vergunning bijvoorbeeld voor een kleiner gebied dan waarvoor deze is aangevraagd, worden verleend. Daarnaast wordt voorgesteld een aantal weigeringsgronden toe te voegen. Op basis van de huidige Mijnbouwwet bestaat de mogelijkheid een vergunning te weigeren op grond van de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager, op grond van de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten, waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, te verrichten of op grond van het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin. Voorgesteld wordt de weigeringsgrond met betrekking tot de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten te verrichten, nader in te vullen door hieraan toe te voegen dat een vergunning kan worden geweigerd vanwege de toe te passen technieken, hulpmiddelen of stoffen die de aanvrager voor de opsporing of winning nodig heeft. Het is dan mogelijk een aanvraag voor een vergunning te weigeren in geval van ongewenste fracktechnieken of het gebruik van bepaalde stoffen.

Verder wordt met het voorgestelde artikel 9, eerste lid, onderdeel e, voorzien in de mogelijkheid om een vergunning te weigeren wanneer bij algemene maatregel van bestuur regels zijn gesteld voor het uitsluiten van gebieden, de diepte waarop de activiteit plaatsvindt, de soort activiteit of de soort delfstof. De verwijzing in dit artikel naar artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening heeft betrekking op de regels die zijn gesteld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor het plaatsen van opsporings- en winningsinstallaties. Regels in dat besluit kunnen slechts worden gesteld voor een goede ruimtelijke ordening en geven een instructie aan decentrale overheden voor inpassingsplannen en bestemmingsplannen. De Structuurvisie Ondergrond zal in het Barro worden verwerkt. Met het voorgestelde artikel 9, eerste lid, onderdeel e, onder 1°, kan de Minister een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning aan het Barro toetsen, zodat het afwegingskader voor het uitsluiten van gebieden in de Structuurvisie Ondergrond kan leiden tot het weigeren van een vergunning. Voordeel hiervan is dat de Structuurvisie Ondergrond reeds in een vroeg stadium aan de orde komt. Hiermee wordt de situatie voorkomen dat weliswaar een opsporings- of winningsvergunning wordt verleend, maar dat deze nooit gebruikt zal kunnen worden omdat de benodigde omgevingsvergunningen niet verleend zullen

worden. Eenzelfde geldt voor aanvragen op de Noordzee. Hiervoor is het Barro thans slechts relevant voor het gemeentelijk ingedeelde gebied in de zone tot één kilometer uit de kust (artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Voor de ruimtelijke aspecten in het zeegebied geldt het in de Waterwet geregelde nationale waterplan als een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 4.1, eerste lid, tweede volzin, van de Waterwet), waarvoor artikel 10.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening een mogelijkheid biedt om regels te stellen. In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van het nationale waterplan en de begrenzing van het continentale plat als exclusieve economische zone in de Wet ruimtelijke ordening. Om verwarring te voorkomen wordt voor deze grens de term territoriale wateren gehanteerd. Die grens is vastgesteld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee en ligt op een afstand van twaalf internationale zeemijlen (ruim tweeëntwintig kilometer) van de kust.

Naast het uitsluiten van gebieden zal de Structuurvisie Ondergrond een afwegingskader bevatten voor die gebieden waar onder voorwaarden mijnbouwactiviteiten mogelijk zijn. De verwijzing in het voorgestelde artikel 9, eerste lid, onderdeel e, naar artikel 49 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op die voorwaarden. Een vergunningaanvraag kan derhalve ook aan deze regels worden getoetst. De Minister kan hiermee het gebruik en beheer van de ondergrond driedimensionaal sturen aan de hand van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. Zo kan de Minister een vergunning weigeren voor het in bepaalde gebieden gebruiken van mijnbouwinstallaties aan het aardoppervlak of het doorboren van de bovenste laag van de ondergrond, een bepaalde type activiteit te weigeren, bijvoorbeeld grootvolumehydrofracturering of het uitsluiten van een gebied voor bijvoorbeeld schaliegas.

In het voorgestelde artikel 9, eerste lid, onderdeel f, wordt voorzien in afwegingscriteria in verband met de veiligheid van omwonenden en het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen en infrastructurele werken en de functionaliteit daarvan. Bij winning van delfstoffen is niet iedere vorm van schade te voorkomen. Dat neemt niet weg dat de veiligheid van omwonenden niet in het geding mag zijn en gebouwen en infrastructurele werken hun functie moeten kunnen blijven vervullen. Via de veiligheid van omwonenden wordt uiteraard ook de veiligheid van personen die niet in een regio wonen waar de aangevraagde vergunning betrekking op heeft, gewaarborgd. Immers, door de veiligheid van omwonenden te waarborgen, wordt ook de veiligheid van bezoekers, passanten, en van werknemers van een onderneming in het betreffende gebied gewaarborgd. In onderdeel f, onder 1°, wordt gesproken over de functionaliteit van gebouwen en infrastructurele werken. Het gaat hierbij om de vraag of een bepaald gebouw, bijvoorbeeld een datacentrum, de functie kan vervullen waarvoor het bedoeld is. Deze grond zal niet relevant zijn bij offshore mijnbouw. Het is dan ook niet zinvol dat bij aanvragen van vergunningen voor offshore mijnbouw hierover informatie wordt aan te leveren. Om deze reden zijn in dit onderdeel de aanvragen voor offshore mijnbouw uitgesloten.

Met het voorgestelde onderdeel f, onder 2°, krijgt de Minister de bevoegdheid om een vergunning te weigeren indien de aanvrager een andere wijze van gebruik of beheer voorstaat dan overeenkomt met het door de Minister te voeren beleid voor opsporing, winning, respectievelijk het opslaan stoffen, bijvoorbeeld vanwege een voorkeur voor het opslaan van stoffen in plaats van het winnen van bepaalde delfstoffen.

Zeker in het geval van opsporingsvergunningen zal ten tijde van de aanvraag nog niet veel informatie beschikbaar zijn over de gevolgen van deze vergunning voor veiligheid van omwonenden of de mogelijke schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit

hiervan. Deze informatie is in dit stadium ook minder van belang, omdat de veiligheid bij deze vergunningen minder in het geding is. Naarmate de plannen concreter worden, zal meer informatie beschikbaar zijn en zal ook beter een beoordeling plaats kunnen vinden. Indien niet meer informatie over bijvoorbeeld de veiligheid te verkrijgen is, hoeft dit niet te leiden tot een afwijzing van een aanvraag om een opsporingsvergunning. Wel moet de aanvrager uiteraard voldoende inspanningen plegen om relevante informatie te verzamelen en moet de informatie die wel voorhanden is worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.

Met het voorgestelde artikel 9, eerste lid, wordt de wijziging van artikel 9, zoals opgenomen in het wetvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU, geïncorporeerd. Deze tekst komt niet letterlijk terug in de voorgestelde tekst, maar de intentie, namelijk om een bredere toets te kunnen uitvoeren op aanvragen voor opsporings- of winningsvergunningen, komt wel terug in het voorgestelde artikel 9, eerste lid.

Onderdeel C

Artikel 10 van de Mijnbouwwet ziet op de situatie dat een winningsvergunning aansluitend aan een opsporingsvergunning wordt verleend. De in dit onderdeel opgenomen wijziging bewerkstelligt dat de voorgestelde wijzigingen in artikel 9 van de Mijnbouwwet met betrekking tot de weigeringsgronden eveneens van toepassing zijn in de situatie dat een winningsvergunning in aansluiting op een opsporingsvergunning wordt verstrekt. Deze weigeringsgronden hebben betrekking op ruimtelijke plannen (bijvoorbeeld wanneer in het gebied het gebruik van opsporings- of winningsinstallaties niet wordt toegestaan), veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van ernstige schade en het planmatig gebruik of beheer, bijvoorbeeld ten behoeve van de winning van grondwater voor drinkwater. Op deze wijze kan in een vroegtijdig stadium (dus reeds bij de opsporing) een bredere afweging worden gemaakt. Bij de aanvraag voor een winningsvergunning (wijziging artikel 10, tweede lid) worden deze criteria opnieuw beoordeeld. Indien de genoemde aspecten in de tussentijd niet zijn gewijzigd zal er naar verwachting geen reden zijn om de winningsvergunning aansluitend aan de opsporingsvergunning te weigeren. Wanneer in de tussentijd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een wijziging van een structuurvisie, voor het gebied ruimtelijke beperkingen zijn vastgelegd, heeft de Minister de mogelijkheid om de winningsvergunning te weigeren of aan de winningsvergunning aanvullende voorschriften of beperkingen te verbinden.

Onderdeel D

Met dit onderdeel wordt artikel 13 van de Mijnbouwwet gewijzigd. Artikel 13 heeft betrekking op de beperkingen en voorschriften die aan een vergunning kunnen worden verbonden. Het is niet nodig dat een aanvraag voor het verlenen van een vergunning wordt geweigerd als met een beperking van bijvoorbeeld de omvang van het gebied waarvoor vergunning is gevraagd, of een voorschrift voor bijvoorbeeld de wijze van winnen de vergunning alsnog kan worden verleend. Dit onderdeel voorziet erin dat een aantal gronden dat kan leiden tot het weigeren van een vergunning, ook kan leiden tot het verbinden van beperkingen of voorschriften aan een vergunning. De gronden zijn gerelateerd aan de wijze van opsporing en winning. Waar het gaat om bijvoorbeeld kwaliteiten van de aanvrager, zal dit worden beoordeeld bij de vraag of een vergunning verleend kan worden op basis van artikel 9. Dit is niet een grond die zich leent voor het verbinden van voorschriften en beperkingen aan de vergunning. Met de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden om beperkingen of voorschriften aan een vergunning te verbinden, krijgt de Minister meer regie bij het verlenen van deze vergunningen. Zo

kan bijvoorbeeld een vergunning worden verleend voor een gebied, waarin een waterwingebied is gelegen dat geheel is uitgesloten van opsporing van koolwaterstoffen met oppervlakte installaties. De vergunning wordt dan verleend onder de beperking dat er in het waterwingebied en, indien nodig, het intrekgebied geen winningsinstallaties worden geplaatst. Dat staat een boring in nabijheid van het waterwingebied op een nader bij voorschrift te stellen diepte onder het waterwingebied niet in de weg.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van richtlijn 2013/30/EU wordt ook een wijziging van artikel 13 voorgesteld. De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen wijziging, vervangt deze wijziging. Met het voorstel in het voorliggende wetsvoorstel is een middenweg gezocht tussen het nu geldende regime van de Mijnbouwwet, waar weinig mogelijkheden bestaan om beperkingen en voorschriften aan een vergunning te verbinden, en de in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van richtlijn 2013/30/EU voorgestelde regime, dat inhoudt dat er op wetsniveau geen enkele beperking bestaat voor het verbinden van beperkingen en voorschriften aan vergunningen. Deze situatie wordt onwenselijk geacht omdat de Minister hiermee een zeer grote discretionaire bevoegdheid krijgt. Bij opsporing van delfstoffen investeert een mijnbouwonderneming zonder zekerheid vooraf dat de delfstoffen er zich bevinden. Mijnbouwondernemingen hebben om investeringen te kunnen doen enige zekerheid nodig over de vraag waar zij op basis van de Mijnbouwwet op kunnen rekenen bij het aanvragen van een vergunning voor de opsporing of winning van delfstoffen.

Onderdeel E

Artikel 16 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de advisering van de Minister over een aangevraagde vergunning. Naast dit artikel wordt voorgesteld in artikel 127 van de Mijnbouwwet ook aan de inspecteur-generaal der mijnen de taak te geven te adviseren over opsporings- of winningsvergunningen. Op basis van artikel 105 van de Mijnbouwwet adviseert de Mijnraad de Minister over vergunningen, en op basis van artikel 114 van de Mijnbouwwet kan de Minister de Technische commissie bodembeweging om advies vragen over vergunningen.

In de Mijnbouwwet is thans geregeld dat gedeputeerde staten van een provincie waarop de aanvraag voor een vergunning betrekking heeft, advies uitbrengen. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van richtlijn 2013/30/EU is het bestaande artikel (het eerste lid van het voorgestelde artikel) uitgebreid met advisering door gemeenten en waterschappen. Om te zorgen dat het advies van de provincie wordt gegeven in samenhang met de adviezen van de gemeenten en waterschappen, wordt voorgesteld aan dit artikel een tweede lid toe te voegen. Dit lid heeft de strekking dat gedeputeerde staten van een provincie, waar nodig bij de voorbereiding van dit advies ook de inbreng van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente of gemeenten en het dagelijks bestuur van het betrokken waterschap betrekken. Dit leidt er toe dat de betrokken provincie een samenhangend advies van de betrokken decentrale overheden aan de Minister kan geven. De provincie is het best in staat om in deze fase een integrale, regionale afweging te maken. De in artikel 16, eerste lid, uit de huidige wet overgenomen verplichting voor de Minister om een redelijke termijn te stellen is een aanvulling op artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin de Minister een bevoegdheid tot het stellen van een termijn heeft.

Het belang van een goede betrokkenheid van alle regionale overheden is onderschreven in de kabinetsreactie op het OVV-rapport Aardbevingsrisico's in Groningen. Ook het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van richtlijn 2013/30/EU besteedt aandacht aan artikel 16 van de Mijnbouwwet. Echter, ingevolge dat voorstel zou er sprake zijn van verschillende afzonderlijke adviezen. Zeker bij opsporings- en winningsvergunningen die vaak een groter gebied beslaan, terwijl nog niet duidelijk is of en waar boor- of winningsactiviteiten zullen plaatsvinden (zoekgebied), kan het gaan om een substantieel aantal adviezen van een provincie, verschillende gemeenten en verschillende waterschappen. Zoals hierboven uiteengezet, is dit een minder wenselijke situatie dan één geïntegreerd advies op regionaal niveau.

Een advies kan uiteraard gaan over allerlei aspecten die samenhangen met de aangevraagde vergunning waarover wordt geadviseerd. Voor waterschappen is verduidelijkt dat dit mede omvat de infrastructuur, zoals wegen, sluizen en dijken. Echter, uitsluitend de onderdelen van een advies die aansluiten bij de in artikelen 9, 13, 18, 27 en 29 van de Mijnbouwwet opgenomen gronden om een vergunning te weigeren, te wijzigen, of aan een vergunning beperkingen te stellen of voorschriften te verbinden zijn voor de Minister relevant bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning. De Minister heeft immers geen mogelijkheid om een aanvraag op andere gronden te beoordelen dan genoemd in deze artikelen.

Onderdeel F

Artikel 17 van de Mijnbouwwet legt de beslistermijnen voor de Minister vast voor het verlenen van opsporings- of winningsvergunningen. De hoofdregel is dat de Minister binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag hierop beslist. Deze termijn kan eenmaal met zes maanden worden verlengd. Voorgesteld wordt aan artikel 17 een lid toe te voegen dat ertoe strekt te voorkomen dat tijdens de voorbereiding van een wijziging van een structuurvisie of de wijziging van regelgeving voor de uitvoering van nationaal ruimtelijk beleid door activiteiten onomkeerbare stappen worden gezet. Dit wordt bereikt door bij de voorbereiding van structuurvisies of van nationaal ruimtelijk beleid in een langere beslistermijn te voorzien. In aansluiting op de beslistermijn van twee maanden, kan de beslistermijn in deze situatie twee maal met één jaar worden verlengd. Dit zijn uiteraard uiterste termijnen. Een sneller besluit altijd mogelijk, mede afhankelijk van het tempo en de aard van de besluitvorming over het nationale ruimtelijk beleid en noodzaak voldoende reserves aan koolwaterstoffen voor winning voor handen te houden. Met de maximale termijn van tweeënhalf jaar ontstaat voldoende tijd om de voorbereiding van een wijziging van een structuurvisie of van nationaal ruimtelijk beleid af te ronden. Na afronding kan dit nieuwe beleid op basis van de voorgestelde wijziging van artikel 9 van de Mijnbouwwet bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van richtlijn 2013/30/EU wordt voorgesteld aan artikel 17 een lid toe te voegen dat inhoudt dat indien wordt afgeweken van uitgebrachte adviezen, dit in de beslissing op een aanvraag wordt gemotiveerd. Deze bepaling komt niet terug in het voorgestelde artikel 17. Op basis van artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht geldt reeds een algemene motiveringsplicht bij het afwijken van adviezen. In paragraaf 4.6 is uiteengezet welke uitgebreide eisen de Algemene wet bestuursrecht nu reeds stelt aan de totstandkoming van adviezen en het gebruik maken daarvan. Een bepaling met een soortgelijke strekking in de

Mijnbouwwet voegt hier niets aan toe. Een dergelijke bepaling is verwarrend voor de burger, het bestuursorgaan en de rechter, omdat deze bepaling een doublure is met artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht, maar niet datgene regelt dat voor een deugdelijke motivering in onder meer paragraaf 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is gesteld (zie paragraaf 4.6 van deze toelichting). De bepaling kan derhalve vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid beter achterwege blijven.

Onderdeel G

Artikel 18 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de wijziging van een verleende vergunning voor de opsporing of winning van delfstoffen. Op basis van de huidige tekst van de Mijnbouwwet kan een vergunning alleen op aanvraag van de houder worden gewijzigd. Met de voorgestelde wijziging is ook een ambtshalve wijziging van de vergunning door de Minister mogelijk. In paragraaf 4.5 van het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet dat wanneer van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. In het geval van nieuwe of andere technieken, risico's door bodembeweging en planmatig beheer of gebruik kan deze mogelijkheid worden gebruikt als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten daar aanleiding toe geven en er geen andere oplossing voorhanden is. Immers, een houder van een vergunning mag er op vertrouwen dat zijn vergunning als uitgangspunt ongewijzigd blijft, tenzij hij zelf om een wijziging verzoekt. De mogelijkheid van de houder van een vergunning om een aanvraag tot wijziging in te dienen, blijft dan ook gehandhaafd. De voorgestelde gronden op basis waarvan een vergunning kan worden gewijzigd, zijn vergelijkbaar met de voorgestelde gronden op basis waarvan aan een vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden (artikel 13 Mijnbouwwet).

Onderdeel H

Met dit onderdeel wordt artikel 21 van de Mijnbouwwet gewijzigd. Artikel 21 heeft betrekking op het intrekken van een vergunning voor opsporing of winning van delfstoffen. Uitgangspunt hierbij is dat voor de intrekking van vergunning dezelfde criteria worden toegevoegd als bij het verbinden van beperkingen of voorschriften aan een vergunning (artikel 13 Mijnbouwwet) of de wijziging van een vergunning (artikel 18 Mijnbouwwet). Voor een nadere toelichting wordt daarom verwezen naar een toelichting op de wijzigingen die in deze artikelen zijn aangebracht (artikel I, onderdeel D en G) en paragraaf 4.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel I

Artikel 27 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de vergunning voor de het opslaan van stoffen. Net als bij de vergunning voor de opsporing en winning van delfstoffen, is het wenselijk dat de Minister meer regie heeft bij het verlenen van vergunningen voor het opslaan van stoffen. Deze regie houdt in dat al bij deze vergunning onder meer rekening wordt gehouden met ruimtelijke aspecten en gebruikte technieken. De wijzigingen die met dit onderdeel worden voorgesteld voor artikel 27 van de Mijnbouwwet zijn dan ook vergelijkbaar met de wijzigingen die worden voorgesteld voor het verlenen van vergunningen voor de opsporing en winning van delfstoffen (artikel 9 van de Mijnbouwwet). Korte tijdshelpe wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 9 verwezen (artikel I, onderdeel B).

Onderdeel J

Artikel 29 van de Mijnbouwwet gaat over de voorschriften en beperkingen die aan een opslagvergunning kunnen worden verbonden. De wijzigingen die met dit onderdeel worden voorgesteld voor artikel 29 van de Mijnbouwwet zijn vergelijkbaar met de wijzigingen die zijn voorgesteld in verband met de voorschriften en beperkingen die kunnen worden verbonden aan opsporings- en winningsvergunningen (artikel 13 Mijnbouwwet). Voor een toelichting op dit onderdeel wordt dan ook verwezen naar de toelichting op de wijziging van artikel 13 van de Mijnbouwwet (artikel I, onderdeel D).

Onderdeel K

Een opslagvergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Dit is vastgelegd in artikel 30 van de Mijnbouwwet. Voor de gronden voor deze wijziging of intrekking, wordt in dit artikel verwezen naar artikel 29 van de Mijnbouwwet, dat betrekking heeft op de beperkingen en voorschriften die aan een opslagvergunning kunnen worden verbonden. Nu artikel 29 met dit wetsvoorstel wordt aangevuld, worden via de verwijzing in artikel 30 naar artikel 29, ook de mogelijkheden een opslagvergunning te wijzigen of in te trekken, verruimd. Wel wordt met dit onderdeel voorgesteld in artikel 30 de mogelijkheid te introduceren een opslagvergunning ook gedeeltelijk in te trekken. Dit is in lijn met de wijziging zoals voorgesteld voor de intrekking van opsporings- en winningsvergunningen (zie artikel I, onderdeel H).

Onderdeel L

Voor de procedure voor een opslagvergunning, een vergunning voor het permanent opslaan van CO₂ en een vergunning voor het opsporen van CO₂-opslagcomplexen wordt een aantal bepalingen die gelden voor een opsporings- of winningsvergunning voor delfstoffen van overeenkomstige toepassing verklaard. Met de wijziging in dit onderdeel wordt voor alle drie deze vergunningen ook artikel 16 van de Mijnbouwwet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit artikel heeft betrekking op de advisering door gedeputeerde staten van de provincie over deze vergunningen. Ingevolge de voorgestelde wijziging zullen gedeputeerde staten van de provincie, en via de gedeputeerde staten de betrokken gemeenten en waterschappen, adviseren over de verschillende opslagvergunningen.

Onderdeel M

Artikel 34 van de Mijnbouwwet stelt regels over het winnen van delfstoffen. Hoofregel is dat de winning gebeurt overeenkomstig een winningsplan dat de instemming van de Minister behoeft. De instemming met het winningsplan is cruciaal is voor de beoordeling of delfstoffen veilig gewonnen kunnen worden. Mede naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de OVV wordt daarom voorgesteld de procedure voor de instemming van de Minister met het winningsplan te verzwaren.

Ten eerste wordt met de in dit onderdeel voorgestelde wijziging van artikel 34, vierde lid, het uitgangspunt vastgelegd dat bij ieder besluit omtrent een winningsplan op land of in de territoriale zee de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast. Daarmee kan iedere burger die een rechtstreeks belang heeft voor zijn eigen belang en ieder bestuursorgaan voor de aan dat bestuursorgaan toevertrouwde belangen

opkomen (artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht). Ook voor wijzigingen van een instemmingsbesluit met een winningsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is en geen betrekking kan hebben op de beoordeling van de effecten van de wijze van winnen, de bodembeweging of de risicobeoordeling. Wijzigingen van het instemmingsbesluit van ondergeschikte aard die samenhangen met bijvoorbeeld het aanvangstijdstip of van meer administratieve aard zijn, zoals een adreswijziging, hoeven niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen.

Ten tweede wordt met artikel 34, vijfde lid, voorgesteld een adviesrecht voor gedeputeerde staten van de provincie, burgemeester en wethouders van de bij een winningsplan betrokken gemeenten en het dagelijks bestuur van een waterschap te introduceren. Omdat juist bij een winningsplan de gevolgen voor de gemeenten en waterschappen heel concreet worden, wordt een apart advies van de betrokken gemeenten en waterschappen voorgesteld. Dit is anders dan bij aanvragen voor opsporings- of winningsvergunningen of opslagvergunningen, waar de inbreng van gemeenten en waterschappen via de provincie loopt. Naast advisering van provincie en gemeenten, wordt voorgesteld dat ook de Mijnraad (voorgestelde wijziging van artikel 105 Mijnbouwwet) en SodM (voorgestelde wijziging van artikel 127 Mijnbouwwet) over de instemming met een winningsplan adviseren.

Het zesde lid is gelijklopend aan het thans geldende artikel 34, vijfde lid. Indien voor wetenschappelijk onderzoek delfstoffen naar de oppervlakte worden gehaald is er sprake van winning. De omvang van deze «winning» is zodanig beperkt, dat geen uniforme openbare voorbereidingsprocedure nodig is.

Onderdeel N

In artikel 35 van de Mijnbouwwet is omschreven aan welke eisen het winningsplan moet voldoen en welke informatie het winningsplan moet bevatten. In de huidige situatie bevat het winningsplan volgens de Mijnbouwwet ten minste een beschrijving van acht onderwerpen, waaronder de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van de schade door bodembeweging en aangevuld met negentien onderwerpen in het Mijnbouwbesluit. Met dit onderdeel wordt voorgesteld om in een winningsplan ook expliciet in te gaan op eventuele bodembeweging als gevolg van met de winning verband houdende activiteiten. Daarbij wordt primair gedacht aan het gebruik van stimulatietechnieken om de doorstroombaarheid van het reservoir te verbeteren. Het gaat dan om hydrofractureren (fracken) of het blootstellen van het reservoir aan zuren. Voor deze activiteiten is een wijziging van het winningsplan nodig, waarin expliciet wordt ingegaan op de verwachte bodembeweging en eventuele maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging. Het behandelen van de verbuizing in het boorgat met zuren, bijvoorbeeld om aanslag te verwijderen, of het (her)perforeren van de in het boorgat aanwezige verbuizing wordt niet als stimuleren aangemerkt.

Verder wordt in een winningsplan en bij elke wijziging hiervan expliciet aandacht besteed aan de risico's voor omwonenden, gebouwen, infrastructurele werken en de functionaliteit daarvan. SodM zal de Minister over de instemming met het winningsplan adviseren en toetst derhalve deze informatie. Bij de risicobeoordeling die bij de aanvraag is gevoegd, wordt gebruik gemaakt van bestaande (wetenschappelijke) kennis.

Onderdeel O

Artikel 36 van de Mijnbouwwet legt vast wanneer de Minister zijn instemming met het opgestelde winningsplan kan weigeren. Waar een winningsvergunning vaak voor langere tijd wordt verleend, wordt een winningsplan in de praktijk periodiek herzien. Het is van belang de mogelijkheid te hebben bij deze periodieke herziening de meest recente inzichten bij de beoordeling van het winningsplan te kunnen betrekken. Om deze reden wordt een aantal wijzigingen voorgesteld in artikel 36. In lijn met de voorgestelde wijzigingen bij het verlenen van opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen wordt in de eerste plaats ook voor het winningsplan de mogelijkheid voorgesteld om een instemming geheel of gedeeltelijk te weigeren. Hierdoor nemen de mogelijkheden van de Minister toe om te sturen op de inhoud van het winningsplan. Artikel 36 kent verder een limitatieve opsomming van weigeringsgronden. De nieuwe opsomming is met dit onderdeel uitgebreider. Uitgangspunt hierbij is dat de vraag of en in welk gebied winning plaatsvindt, wordt vastgesteld bij de winningsvergunning. Belangen van ruimtelijke ordening of benutting van de ondergrond zijn bij de beoordeling van een winningsplan niet aan de orde. Die belangen zijn met het verlenen van de winningsvergunning en de omgevingsvergunning afgewogen. Mochten relevante wijzigingen op het gebied van ruimtelijke ordening of benutting van de ondergrond nodig zijn, dan biedt voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheid deze mee te nemen bij het wijzigen of in het uiterste geval intrekken van de winningsvergunning (artikel 18 en 21 van de Mijnbouwwet). Wel is bij de beoordeling van een winningsplan de veiligheid voor omwonenden en het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken van belang. Dit zal bij offshore mijnbouw in het continentale plat niet aan de orde zijn.

In het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU worden verschillende wijzigingen op artikel 36 voorgesteld. De achtergrond van deze wijzigingen komt overeen met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen, namelijk om meer regie te kunnen voeren op de inhoud van het winningsplan en om dit winningsplan steeds aan de nieuwste inzichten te kunnen toetsen. De voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU worden vervangen door de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen. Hiermee worden voor vergelijkbare artikelen in de Mijnbouwwet met dit wetsvoorstel vergelijkbare wijzigingen voorgesteld. Ook de in het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU voorgestelde motiveringsplicht vervalt. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 17 van de Mijnbouwwet.

Onderdeel P

In het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU wordt een aantal nieuwe taken aan SodM opgedragen. Deze taken hebben vooral betrekking op het beoordelen van het rapport inzake grote gevaren, dat moet worden opgesteld door de exploitant van een productie-installatie en de eigenaar van een niet-productie-installatie. In lijn met de met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Mijnbouwwet, wordt de terminologie van het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU aangepast. In het wetsvoorstel worden bevoegdheden opgedragen aan «het Staatstoezicht op de mijnen». Echter, bij nader inzien is het duidelijker om deze bevoegdheden op te dragen aan «de inspecteur-generaal der mijnen». Niet de organisatie, maar de functionaris is dan het bestuursorgaan, en de inspecteur-generaal kan dan besluiten

nemen of besluiten anderen binnen zijn organisatie te mandateren voor het nemen van besluiten.

Onderdeel Q

Artikel 49 van de Mijnbouwwet geeft een grondslag voor het uitwerken van bepaalde onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Met dit onderdeel worden artikel 49, tweede en vierde lid, van de Mijnbouwwet gewijzigd zodat in het Mijnbouwbesluit regels gesteld kunnen worden over de uitsluiting van gebieden, de diepte waarop de activiteit plaatsvindt, de soort activiteit en de soort delfstof. Hiermee kunnen regels worden gesteld waaraan opsporings-, winnings- en opslagvergunningen en het wijzigen en intrekken hiervan kunnen worden getoetst. De regels die in het Mijnbouwbesluit op basis hiervan worden gesteld, geven een invulling aan deze bevoegdheden tot wijziging en intrekking van vergunningen van de Minister.

In het tweede lid, onderdeel d, wordt thans alleen gesproken over het beperken van schade. Voorgesteld wordt om, in lijn met de in dit wetsvoorstel voorgestelde grond om een vergunning te weigeren of te wijzigen of in te trekken, de mogelijkheid te introduceren regels te stellen over het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen en infrastructuurle werken of de functionaliteit daarvan.

Onderdeel R

In artikel 105 van de Mijnbouwwet wordt de Mijnraad ingesteld en wordt aangegeven wat de taken van de Mijnraad zijn. De Minister kan altijd advies aan de Mijnraad vragen over te geven beschikkingen. Daarnaast wordt vastgelegd wanneer de Mijnraad in elk geval adviseert. Met dit onderdeel worden de verplichte adviezen van de Mijnraad uitgebreid. De Mijnraad adviseert nu al over de verlening of intrekking van een vergunning voor de opsporing of winning van delfstoffen of het opslaan van stoffen. Met dit onderdeel wordt voorgesteld vast te leggen dat de Mijnraad ook altijd adviseert over de instemming met een winningsplan. Ook over de wijziging van het instemmingsbesluit met het winningsplan adviseert de Mijnraad als op deze wijziging ook de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Onderdeel S

Met dit onderdeel wordt de titel van hoofdstuk 8 gewijzigd om tot uitdrukking te brengen dat in dit hoofdstuk ook regels worden gesteld over retributie.

Onderdeel T

Artikel 127 heeft betrekking op de taken van SodM. In dit artikel wordt een zo compleet mogelijk overzicht gegeven van de taken van SodM. Aan de ene kant wordt hiermee bereikt dat deze taken duidelijk op wetsniveau worden vastgelegd, hetgeen een duidelijke en stabiele taak aan SodM geeft. Anderzijds is dit van belang voor het artikel over retributies (artikel 133 van de Mijnbouwwet). In dit artikel worden de taken steeds opgedragen aan de «inspecteur-generaal der mijnen». Dit is het bestuursorgaan waar de taken aan worden opgedragen. Uiteraard kan de inspecteur-generaal zijn medewerkers deze taken laten uitvoeren. Ook kan de inspecteur-generaal zijn medewerkers mandateren om namens hem besluiten te nemen.

In het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, van artikel 127 wordt de belangrijkste taak van SodM vastgelegd: het toezien op de naleving van de Mijnbouwwet. Evenals in de huidige situatie, is artikel 52 van dit toezicht uitgezonderd. Artikel 52 heeft betrekking op kalksteengroeves, en het toezicht op de naleving van regels hieromtrent is belegd bij de gedeputeerde staten van de provincie waar deze kalksteengroeves zijn gelegen. Waar het in het eerste lid gaat om het toezicht op de naleving van de «bij of krachtens de wet gestelde regels» wordt hieronder tevens verstaan het toezicht op de naleving van de op basis van deze regels verleende vergunningen en de hieraan verbonden voorschriften. Naast de Mijnbouwwet wordt SodM ook aangewezen als toezichthouder op basis van andere wetten. Te denken valt hierbij met name aan wetten die van belang zijn op boorplatforms en waar SodM vanuit praktische overwegingen als enige toezichthouder komt. Zo houdt SodM dan bijvoorbeeld ook toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet en de Warenwet. Verder is SodM ook belast met het toezicht op de naleving van de regels over veiligheid van bepaalde soorten buisleidingen op grond van de Gaswet.

In de overige onderdelen van het eerste lid zijn de andere taken van SodM opgesomd. Een belangrijke taak in dit verband is het adviseren van de Minister over diverse besluiten die de Minister neemt, zoals opsporingsvergunningen, instemmingen met winningsplannen maar ook beslissingen over omgevingsvergunningen die verband houden met mijnbouwwerken. De taak de Minister hierover te adviseren houdt geen adviesverplichting in. Indien de Minister hieraan geen behoefte heeft of SodM op een bepaald terrein geen deskundigheid heeft, kan advisering achterwege blijven. Bij de advisering hoort het toetsen van risicobeoordelingen en waar nodig het doen of laten doen van onderzoek voor deze risicobeoordeling.

De adviezen die SodM aan de Minister uitbrengt, kunnen openbaar worden gemaakt. Met uitzondering van artikel 127, eerste lid, onderdeel k, is openbaarmaking geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur geregeld. Artikel 127, eerste lid, onderdeel k, implementeert artikel 24 van richtlijn 2013/30/EU betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten. Die bepaling stelt dat de in bijlage IX van die richtlijn genoemde informatie door de lidstaat openbaar worden gemaakt. Het betreft gegevens over ongewilde lozingen, defecten, branden, ontploffingen en slachtoffers van incidenten. De Europese Commissie kan bij uitvoeringshandeling een model vaststellen om grensoverschrijdende vergelijking van deze gegevens mogelijk te maken. De lijst van gegevens in bijlage IX kan gezien worden als een nadere precisering van de informatie die krachtens artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar worden gemaakt in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Het is wenselijk dat over de openbaarmaking tussen de Minister en de inspecteur-generaal der mijnen praktische afspraken worden gemaakt. De openbaarheid van de adviezen van de inspecteur-generaal der mijnen aan de Minister draagt bij aan de transparantie van de besluitvorming. Deze gang van zaken sluit aan bij de motie van Tongeren/Van Veldhoven over de openbaarheid van informatie waar SodM over beschikt (Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 32).

Het kan voorkomen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van het toezicht op de naleving of het toetsen van risicobeoordelingen, dat SodM nieuwe kansen of effecten en derhalve nieuwe potentiële risico's waarneemt. Het is dan niet altijd mogelijk om voort te bouwen op bestaande inzichten. Nieuw onderzoek, soms fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, kan dan nodig zijn. SodM kan in zo'n geval andere instituten, zoals TNO of het

KNMI, verzoeken onderzoek te verrichten, dat wordt gefinancierd uit de begroting van de Minister van Economische Zaken. Daarbij staat het SodM vrij om naar aanleiding van het toetsen van een risicobeoordeling of een onderzoek ieder advies te verstrekken dat naar het oordeel van SodM nuttig of nodig is.

Onderdeel U

Artikel 128 van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de verhouding tussen de inspecteur-generaal der mijnen en de Minister. Artikel 128 van de Mijnbouwwet bepaalt thans dat de inspecteur-generaal der mijnen jaarlijks verslag uitbrengt over de werkzaamheden van het Staatstoezicht op de Mijnen in het afgelopen jaar. Gelet op Aanwijzing 11 van de Aanwijzingen voor de rijksinspecties (Stcrt. 2015, 33574) ligt het voor de hand in dit verslag in te gaan op de wijze waarop toezicht is gehouden en de resultaten van dit toezicht.

Met de voorgestelde aanvulling van artikel 128, eerste lid, wordt geëxpliciteerd dat het de inspecteur-generaal der mijnen vrij staat om op ieder gewenst moment verslag te leggen van uitgevoerde onderzoeken. De Minister voorziet ingevolge het voorgestelde derde lid in doorzending van het verslag aan de Staten-Generaal. Dit stelt de Minister, zo nodig en indien mogelijk, in de gelegenheid om de Kamer te informeren over zijn reactie. De doorzending is in ongewijzigde vorm.

Onderdeel V

In dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel 128a in de Mijnbouwwet in te voegen. Onderwerp van dit artikel is de verhouding tussen de Minister en de inspecteur-generaal der mijnen waar het gaat om aanwijzingen die de Minister aan de inspecteur-generaal kan geven. Vanwege de gewenste transparantie, is er voor gekozen de inhoud van dit voorgestelde artikel op wetsniveau te regelen.

Aanwijzingen (instructies) kunnen worden gegeven door de beleidsverantwoordelijke Minister aan iedere rijksinspectie, dus ook aan SodM. Aanwijzingen kunnen een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen dat zij voor herhaalde toepassing vatbaar zijn en niet specifiek zien op één geval. Ook kan er sprake zijn van bijzondere aanwijzingen, dat wil zeggen aanwijzingen die zien op één specifiek geval. Aanwijzingen kunnen ook worden gegeven ten aanzien van de bevoegdheden die door de wet aan de rijksinspectie zijn toebedeeld (geattribueerd), zoals het toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet door SodM.

In het eerste lid wordt vastgelegd dat aanwijzingen schriftelijk moeten worden gegeven. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de transparantie en traceerbaarheid van aanwijzingen. Het gaat hierbij zowel om aanwijzingen met een algemeen karakter als om bijzondere aanwijzingen. Schriftelijk hoeft niet te betekenen «op papier», ook via de elektronische weg kunnen schriftelijke aanwijzingen worden gegeven, mits uit het bericht voldoende betrouwbaar blijkt dat de aanwijzing afkomstig is van een bewindspersoon (vergelijkbaar met artikel 2.15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Echter, een telefoongesprek voldoet niet aan de regel dat aanwijzingen schriftelijk worden gegeven. Ook is van belang dat deze aanwijzingen altijd door de Minister zelf moeten worden gegeven, en derhalve niet mogen worden overgelaten aan bijvoorbeeld een directeur. Dit, in combinatie met de eis dat een bijzondere aanwijzing onverwijld aan de Staten-Generaal wordt gezonden, draagt verder bij aan de beoogde transparantie in de verhouding tussen de Minister en de inspecteur-generaal.

Een bijzondere aanwijzing heeft betrekking op een enkel, individueel geval en kan bijvoorbeeld inhouden dat de inspecteur-generaal de opdracht krijgt om een concreet onderzoek te verrichten of een bepaalde handhavingsbeslissing te nemen. Met het vierde lid van artikel 128a wordt voorgesteld de mogelijkheden een bijzondere aanwijzing te geven, in te perken. Hierbij is aangesloten bij Aanwijzing 13 van de Aanwijzingen voor de rijksinspecties. In het vierde lid wordt aangegeven waar bijzondere aanwijzingen niet op zien. Voor zover het hier gaat om taken die aan de inspecteur-generaal zijn geattribueerd, betekent deze bepaling een afwijking van artikel 10:22 en 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht. Om elk misverstand uit te sluiten over de mogelijkheden van de Minister om in bepaalde situaties individuele aanwijzingen te geven, en zo te benadrukken dat deze activiteiten door de inspecteur-generaal in onafhankelijkheid worden uitgeoefend, wordt afgeweken van de hoofdregel in de artikelen 10:22 en 10:23 en wordt de mogelijkheid om individuele aanwijzingen te geven ten opzichte van dit artikel ingeperkt. Artikel 10:6 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de algemene mogelijkheid dat voor bevoegdheden die in mandaat zijn gegeven de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies kan geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Deze bevoegdheid blijft bestaan waar het taken betreft die de inspecteur-generaal der mijnen in mandaat, dus namens de Minister, uitoefent.

Onderdeel W

Op basis van artikel 1, onderdeel 2°, van de Wet op de economische delicten is overtreding van een aantal voorschriften van de Mijnbouwwet een economisch delict. Daarnaast is in de Mijnbouwwet de mogelijkheid opgenomen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de Mijnbouwwet, met uitzondering van artikel 52 dat betrekking heeft op de bevoegdheid van gedeputeerde staten inzake kalksteengroeven. Met de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, wordt tevens de bevoegdheid gegeven een last onder dwangsom op te leggen (artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht). In de huidige situatie is op wetsniveau de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te dragen, toegekend aan de Minister. Op basis van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015 is deze bevoegdheid vervolgens gemandateerd aan de inspecteur-generaal der mijnen. Met dit onderdeel wordt voorgesteld de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen, op wetsniveau op te dragen aan de inspecteur-generaal der mijnen. Dit benadrukt de zelfstandige positie van de inspecteur-generaal der mijnen en maakt duidelijk dat de inspecteur-generaal der mijnen verantwoordelijk is voor de handhaving van de Mijnbouwwet. Dit sluit ook goed aan bij artikel 127 van de Mijnbouwwet, waar reeds nu aan SodM de taak wordt opgedragen het houden van toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet.

Onderdeel X

Artikel 133 van de Mijnbouwwet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU, heeft betrekking op retributies. In het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2013/30/EU heeft dit artikel uitsluitend betrekking op taken die SodM ingevolge deze richtlijn verricht. Met het in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde artikel 133 wordt de grondslag voor retributies verbreed. In dit artikel wordt voor de retributies van de activiteiten van SodM aangesloten bij de in het voorgestelde artikel 127 van de Mijnbouwwet opgesomde taken. Verder kunnen de kosten die de Minister maakt voor de behandeling van aanvragen, instemmingen, ontheffingen of meldingen worden doorbe-

rekend. Retributies zijn bedragen die mijnbouwondernemingen en beheerders van gasnetwerken verplicht zijn te betalen voor activiteiten die de Minister of SodM verricht in verband met bij of krachtens de wet opgedragen taken. Deze taken zijn met name het toezicht op naleving van SodM, de vergunningverlening op grond van de Mijnbouwwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, alsmede de instemming met winningsplannen door de Minister en de advisering daarover door SodM. Deze taken hebben betrekking op activiteiten van de doelgroepen mijnbouwbedrijven en beheerders van gasnetwerken (artikel 1c van de Gaswet). Volgens de uitgangspunten van «Maat houden 2014» kunnen retributies bij deze groep bedrijven geheven worden voor de uitoefening van deze taken, omdat deze groep van ondertoezichtgestelden zelf specifiek en in substantiële mate profijt ondervindt van toezicht op de groep. Indien een taak betrekking heeft op het toezicht op de naleving van een andere wet dan de Mijnbouwwet, wordt de aanwijzing van SodM bij of krachtens die wet geregeld. Echter, de retributie voor deze taak kan dan op basis van het voorgestelde artikel 133 plaatsvinden. Zo kent artikel 2.9a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een bepaling over retributies, die inhoudt dat als uitgangspunt op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor inrichtingen en mijnbouwwerken géén retributie wordt geheven. Ingevolge het algemene uitgangspunt dat kosten die SodM maakt voor onder meer het adviseren over het verlenen van omgevingsvergunningen worden doorberekend aan de aanvrager, wordt in artikel 133 een in afwijking van artikel 2.9a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aanvullende mogelijkheid opgenomen om een retributie op te leggen. Ook voor de andere taken van SodM geldt het uitgangspunt dat waar deze toerekenbaar zijn aan de specifieke doelgroep, hiervoor een retributie wordt geheven, met name het toezicht op de gasnetwerken. Kosten gemaakt voor het adviseren van de Minister of het doen uitvoeren van een onderzoek buiten vergunningverlening of instemming en kosten gemaakt voor het opleggen van een sanctiebesluit worden niet doorberekend.

Onderdeel Y

Dit onderdeel voorziet erin dat de Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu voor de opsporing of winning van koolwaterstoffen over kan gaan tot uitvoering van de procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening. De Ministers hebben een discretionaire bevoegdheid om tot uitvoering van deze procedure te besluiten. Zo zijn de Ministers in het geval een gebied niet van mijnbouwactiviteiten is uitgesloten, niet gehouden om gevolg te geven aan een verzoek om deze procedure toe te passen. In deze procedure wordt rekening gehouden met de Structuurvisie ondergrond, zoals vastgelegd op basis van artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening en met de uitsluiting van gebieden, diepte waarop een activiteit plaatsvindt, soort activiteiten en soort delfstof vastgestelde regels, zoals vastgelegd op basis van artikel 49 van de Mijnbouwwet. Voorts zal rekening worden gehouden met onder meer de veiligheid van omwonenden en infrastructuur en het planmatig beheer en gebruik. Deze toetsingsgronden zijn vergelijkbaar met de toetsingsgronden voor het verlenen van opsporings- of winningsvergunningen, en om die reden wordt in dit artikel verwezen naar de gronden, opgenomen in het voorgestelde artikel 9.

Onderdeel Z

Het voorgestelde achtste lid van artikel 143 van de Mijnbouwwet vervangt voor het doen overgaan van een deel van een vóór 1 januari 1965 verleende vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen de in artikel

20, tweede lid, van de Mijnbouwwet geregelde splitsing van een vergunning door afsplitsing van een deel daarvan. Daardoor wordt de zich bij splitsing van deze vergunningen voordoende rechtsonzekerheid en het risico van ongewenste uitkomsten voor het gasgebouw weggenomen. Bij afsplitsing blijft de bestaande vergunning onverkort bestaan, maar geldt deze voor een kleiner gebiedsdeel dan voor de afsplitsing het geval was. Op die vergunning blijft als gevolg van het voorgestelde achtste lid met zekerheid het overgangsrecht van toepassing doordat die vergunning, anders dan bij splitsing het geval zou zijn, door de afsplitsing niet komt te vervallen. Daarmee wordt een belemmering weggenomen om in voorkomend geval daadwerkelijk een deel van die vergunning aan een ander over te dragen.

Voor het deelgebied dat van een dergelijke bestaande vergunning van voor 1965 wordt afgesplitst, wordt aan de bestaande vergunninghouder een vergunning verleend die niet meer als een «oude vergunning» wordt aangemerkt. Voor die nieuw verleende winningsvergunning geldt dan na inwerkingtreding ervan niet het overgangsrecht van hoofdstuk 11 van de Mijnbouwwet, behoudens enkele uit het dertiende lid volgende overgangsrechtelijke voorschriften.

Evenals bij splitsing is bij afsplitsing sprake van een deling van een vergunning, die technisch van karakter is. Het negende lid waarborgt dit technische karakter van afsplitsing. Een voorwaarde in een bestaande vergunning van vóór 1965 waaruit bijvoorbeeld volgt dat de vergunninghouder zorg moet dragen voor staatsdeelneming, is een voorwaarde die als gevolg van het negende lid ook aan een vergunning voor een afgesplitst gebiedsdeel verbonden zal worden. En als deze voorwaarde niet aan de bestaande vergunning is verbonden, zal deze dan ook niet voor het afgesplitste deel gelden. Het tiende lid biedt de grondslag om over afsplitsing nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zoals dat ook bij splitsing mogelijk is. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn regels te stellen ten aanzien van de omvang van het gebied, bijvoorbeeld om een aanvraag te kunnen weigeren als door een splitsing een voorkomen van delfstoffen niet meer planmatig beheerd kan worden.

Het elfde lid bepaalt wat de gevolgen zijn van afsplitsing voor overeenkomsten als bedoeld in artikel 147, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet die met de oorspronkelijke vergunning samenhangen. Die overeenkomsten bevatten onder meer bepalingen over de financiële afdrachten aan de staat en blijven gelden voor het gebied waarop de na afsplitsing gewijzigde vergunning betrekking heeft, maar vervallen voor het afgesplitste gebied waarvoor een vergunning is verleend en in werking is getreden. Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van die verleende vergunning is daarop dan afdeling 5.1.1 van de Mijnbouwwet van toepassing wat betreft afdrachten aan de staat. Die afgesplitste vergunning is anders dan de gewijzigde bestaande vergunning immers geen vergunning als bedoeld in artikel 143, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet.

Op een overdracht van een afgesplitste vergunning is artikel 20, eerste lid, van de Mijnbouwwet van toepassing. De overdracht van de afgesplitste vergunning door de oorspronkelijke vergunninghouder aan een ander is daarmee afhankelijk van een door de Minister daaraan gegeven schriftelijke toestemming. Het twaalfde lid regelt dat afsplitsing in verband met de beoogde overdracht pas effectief werking heeft indien de afgesplitste vergunning onherroepelijk naar een ander dan de oorspronkelijke vergunninghouder overgaat. Tot die tijd blijft de oorspronkelijke vergunning voor het volledige oorspronkelijke gebied waarop die

vergunning betrekking heeft zijn werking onverkort behouden en daarmee ook het toepasselijke overgangsrecht en de daarbij geldende afdrachten aan de staat.

Het dertiende lid bevat een uitzondering op het uitgangspunt dat op de na afsplitsing overgedragen vergunning het overgangsrecht niet van toepassing is. Het artikellid verklaart artikel 143, vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit heeft tot gevolg dat voor het gebiedsdeel waarop de afgesplitste vergunning betrekking heeft de eigendomsrechten van de mijn gedurende het tijdvak waarvoor de vergunning geldt bij vergunninghouder berusten. Dit draagt bij aan het voldoende waarborgen van het technisch karakter van afsplitsing, zoals in het algemeen deel is toegelicht. De vergunninghouder van de winningsvergunning van voor 1965 die over de eigendom van de mijn beschikt, heeft die eigendom ingevolge het dertiende lid ook voor het gebiedsdeel dat onder de afgesplitste vergunning valt. Vanaf het tijdstip van overgang van de vergunning berust ingevolge het dertiende lid de eigendom van de mijn voor het afgesplitste gebiedsdeel bij die andere vergunninghouder. In de praktijk zal bij overgang van de afgesplitste vergunning ook de eigendom van de mijn overgaan. Voor het verkrijgen van die eigendom zal de nieuwe vergunninghouder in de praktijk een tegenprestatie moeten voldoen die overeenstemt met de economische waarde die de overdragende vergunninghouder daaraan toekent in het kader van de overgang.

Voorts volgt uit het voorgestelde dertiende lid dat paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet niet van toepassing is op de afgesplitste vergunning. Ook deze afwijking van het reguliere wettelijk kader heeft tot doel het technisch karakter van afsplitsing te waarborgen. In het geval waarin een bestaand vergunningvoorschrift tot staatsdeelneming verplicht, blijft die verplichting tot staatsdeelneming op grond van het negende lid ook ten aanzien van de afgesplitste vergunning in stand. De niet-toepasselijkheid van paragraaf 5.2.3, van de Mijnbouwwet ingevolge het dertiende lid, laat de toepasselijkheid van het negende lid onverlet.

Onderdeel AA

Het voorgestelde artikel 167a bevat overgangsrecht voor de voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verleende winningsvergunningen en opslagvergunningen, waarvan gebruik kan worden gemaakt door de instemming met het winningsplan. Dit overgangsrecht houdt in dat een winningsvergunning of een vergunning voor het opslaan van stoffen waarvoor een winningsplan, respectievelijk een opslagplan is vastgesteld niet zomaar kan worden ingetrokken op grond van de met dit wetsvoorstel voorgestelde aanvullende toetsingsgronden. Wel kan op basis van het voorgestelde artikel 167a, tweede lid, de instemming met een winningsplan worden herzien. Het derde lid regelt dat pas na toepassing van de in het tweede lid genoemde discretionaire bevoegdheid de gelding van het eerste lid vervalt. Zolang de Minister de instemming met het winningsplan niet geheel of gedeeltelijk heeft gewijzigd of ingetrokken zijn alle wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich brengt niet van toepassing op een vergunning als bedoeld in het eerste lid. Het tweede lid houdt, kort samengevat, in dat een instemming met een winningsplan worden herzien indien de veiligheid voor omwonenden in gevaar is, ernstige schade dreigt aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan of het winningsplan niet overeenkomt met de eisen die dit wetsvoorstel aan planmatig gebruik of beheer van delfstoffen of ander gebruik van de ondergrond. Indien de instemming met een winningsplan is herzien, kan op basis van het voorgestelde derde lid van artikel 167a alsnog een vergunning worden gewijzigd. Intrekking van de winningsvergunning is eventueel mogelijk

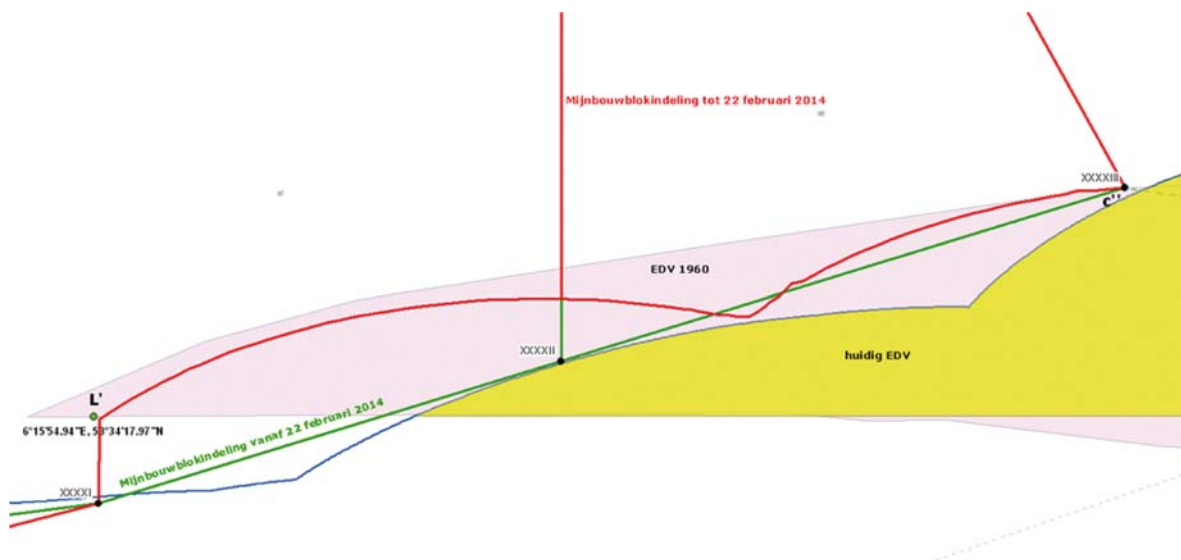
wanneer de veiligheid voor omwonenden of de kans op ernstige schade zodanig is dat niet verwacht kan worden dat er nog instemming met een gewijzigd winningsplan mogelijk is. Intrekking van de winningsvergunning ligt dan in de rede.

In het voorgestelde artikel 167b is voorzien in overgangsrecht in verband met de wijziging van de bijlage bij de Mijnbouwwet. Dit overgangsrecht houdt in dat de wijziging van de begrenzing van de blokindeling geen gevolgen heeft voor bestaande vergunningen.

Dit wetsvoorstel bevat geen voorziening tot uitgestelde werking voor aanvragen om een vergunning of instemming. Dit wetsvoorstel gaat uit van inwerkingtreding met onmiddellijke werking voor aanvragen voor opsporings- of winningsvergunningen waarop nog niet is beslist bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Reden is dat expliciet in het belang van de veiligheid is gekozen voor het aanhouden van aanvragen om mijnbouwvergunningen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen op land (Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 39). Deze aanvragen zullen dus beoordeeld worden op basis van de in dit wetsvoorstel aangescherpte regels. Verder zijn enkele vergunningen mede in verband met de te gebruiken technieken niet verlengd, terwijl de Mijnbouwwet daar niet in lijkt te voorzien en een eis tot schadevergoeding mogelijk gesteld kan worden (Kamerstukken II 2014/15, 33 952, nr. 32, blz. 6). Andere aanvragen, zoals bijvoorbeeld de instemming met een winningsplan worden niet aangehouden, maar zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het OVV-rapport zal ook hier waar mogelijk al conform de voorgenomen wijzigingen worden gehandeld. Bezwaarschriften worden afgehandeld volgens de gebruikelijke regels van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel AB

De begrenzing aan de landzijde van de gebieden in de blokindeling in de bijlage is gewijzigd in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte en de indeling van het gebied volgens het Eems-Dollard-verdrag 1960. De punten aan de landzijde van de blokindeling vormen een lijn. De punten zijn aangegeven met Romeinse cijfers. Deze Romeinse cijfers zijn in de tabel bij deze bijlage gedefinieerd met posities in 2 cijfers achter de komma. De coördinaten zijn gedefinieerd in ETRS-89. Aangezien de oude kaarten waren gedefinieerd in het coördinatenstelsel ED50, zijn vele posities omgerekend. Dit is voldoende nauwkeurig voor toepassing bij activiteiten die onder de bijlage zijn gereguleerd. De exacte posities zijn gepubliceerd in een digitale kaart en kunnen desgewenst worden gehanteerd. Achter de tabel is de lijn weergegeven op een kaart. Het indeling in het gebied van het Eems-Dollard verdrag is gewijzigd volgens onderstaande afbeelding.



Artikel II

De verwijzingen in de Wet op de economische delicten zijn in overeenstemming gebracht met de voorgenomen wijzigingen van de Mijnbouwwet.

Artikel III

Aardbevingen door gaswinning veroorzaken in Groningen schade aan gebouwen. Dit zorgt voor overlast bij Groningers. Groningers die aardbevingsschade hebben als gevolg van gaswinning kunnen die schade verhalen op de exploitant van het mijnbouwwerk. In artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: artikel 6:177 BW) is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade opgenomen. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dat wil zeggen dat het voor zijn aansprakelijkheid niet relevant is of het mijnbouwwerk gebrekkig is. Wel moet de benadeelde aannemelijk maken dat zijn schade is ontstaan door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Het kabinet heeft bij brief van ... aangekondigd te komen met een voorstel voor een wettelijk bewijsvermoeden voor de Groningse situatie. Vooruitlopend daarop wordt met de onderhavige wijziging van artikel 177 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek de positie van alle benadeelden van mijnbouwschade versterkt. Het lid Smaling heeft daartoe op 24 april 2015 een amendement ingediend (Kamerstukken II 34 041, nr. 35) op het voorstel van wet houdende wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178). Dit amendement werd op 28 april 2015 aangenomen.

De op dat wetsvoorstel aangenomen amendementen, waaronder dit amendement van het lid Smaling, betroffen fundamentele onderwerpen die niet raakten aan de onderwerpen die aan de orde kwamen in het wetsvoorstel zoals dit bij de Tweede Kamer was ingediend. Om die reden heeft de Minister van Economische Zaken de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting gevraagd over deze amendementen. In deze voorlichting gaf de afdeling Advisering van de Raad van State aan dat het amendement van het lid Smaling benadeelden een ongeclausu-

leerd recht geeft om informatie op te vragen, waar in vergelijkbare bepalingen wel beperkingen zijn opgenomen. Het voorgestelde zesde en zevende lid regelen de informatiepositie van de benadeelde met inachtneming van de voorlichting van de afdeling Advisering van de Raad van State. Bij de exploitant is veel kennis aanwezig van de omstandigheden die van invloed zijn op het zich voordoen van aardbevingen. Voor de bewijspositie van de benadeelde is het wenselijk dat de benadeelde over die kennis kan beschikken. Daarom moet de exploitant die verweer voert de benadeelde op diens verzoek alle informatie verstrekken waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. De leden 6 en 7 van artikel 6:177 BW zijn een aanvulling op de algemene exhibitieplicht van artikel 843a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: artikel 843a Rv), specifiek voor mijnbouwschade. In lijn met artikel 843a Rv kan het verstrekken van informatie achterwege blijven indien daarvoor gewichtige redenen bestaan. Daarbij moet het gewicht van de redenen voor de weigering worden afgewogen tegen het belang dat recht kan worden gedaan mede op grond van de gevraagde gegevens. In navolging van het amendement regelt het zevende lid dat de informatie ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur en bodembewegingen waarover publiekrechtelijke rechtspersonen en hun adviserende instanties beschikken op verzoek van de exploitant ter beschikking staat aan de benadeelde, voor zover die informatie benodigd is om te kunnen beoordelen of het verweer van de exploitant gegrond is. Daarbij gelden de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur, op grond waarvan het openbaar maken van informatie door overheden achterwege kan blijven.

Artikel IV

Met dit artikel wordt de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel geregeld. Voorgesteld wordt dat dit wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Voor een aantal bepalingen, met name die bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid en de betrokkenheid van de regionale overheden bij de beslissingen omtrent mijnbouw, is een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding gewenst. Om deze reden is enerzijds voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Als er bepalingen zijn die niet op korte termijn in werking kunnen treden (zoals bijvoorbeeld de bepalingen over retributies, die enige voorbereidingstijd zullen vragen), hoeven deze bepalingen hier niet op te wachten. Anderzijds is voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van de Wet raadgevend referendum. De afwijking van de inwerkingtredingstermijn die voor wetten geldt ingevolge de Wet raadgevend referendum laat de referendabiliteit van het wetsvoorstel na aannahme door de Eerste Kamer, onverlet. Echter, het is ongewenst om de inwerkingtreding van bepalingen die betrekking hebben op veiligheid van omwonenden en infrastructuur bij het verlenen van vergunningen en instemming met een winningsplan pas twee maanden na aannahme van het wetsvoorstel en een mogelijk referendum van kracht te laten worden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp