

Vergaderjaar 1998–1999

26 219

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

| | | | | | |
|-----------|--|-----------|---------------------|---|-----------|
| I. | ALGEMEEN | 3 | 7.3. | Oppervlakterecht | 31 |
| 1. | Inleiding | 3 | 7.4. | Afdrachten aan gemeenten en provincies | 32 |
| 2. | Doelstellingen | 4 | 7.5. | Cijns | 32 |
| 2.1. | Integratie en harmonisatie | 4 | 7.6. | Winsttaandeel | 33 |
| 2.2. | Duidelijkheid en eenduidigheid | 4 | 7.7. | Staatsdeelneming | 36 |
| 2.3. | Afbakening andere wetgeving | 5 | 7.8. | Heffing en invordering | 36 |
| 2.4. | Nieuwe onderwerpen | 7 | 7.9. | Gevolgen voor de rijksbegroting | 37 |
| 2.5. | Aanpassingen | 9 | 8. | Effecten | 37 |
| 3. | Werkingsfeer | 10 | 8.1. | Effecten voor het bedrijfsleven | 37 |
| 3.1. | Delfstoffen | 10 | 8.2. | Effecten voor het milieu | 40 |
| 3.2. | Aardwarmte | 11 | 9. | Vergelijking met het buitenland | 40 |
| 3.3. | Boringen | 11 | 10. | Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtsbescherming | 42 |
| 3.4. | Ondergrondse opslag | 11 | 10.1 | Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid | 42 |
| 3.5. | Doelgroep | 13 | 10.2 | Rechtsbescherming | 43 |
| 3.6. | Technische voorschriften | 13 | 11. | Overgangsrecht | 46 |
| 4. | Vergunningenstelsel | 14 | II. | ARTIKELN | 48 |
| 4.1. | Algemeen | 14 | Hoofdstuk 1. | Definities en algemene bepalingen | 48 |
| 4.2. | Vergunningen voor het in de ondergrond brengen van stoffen | 16 | Hoofdstuk 2. | Vergunningen | 52 |
| 5. | De zorg voor een goede uitvoering van activiteiten | 18 | § 2.1. | Algemene bepalingen | 52 |
| 6. | Milieu | 19 | § 2.2. | Beperkingen en voorschriften | 57 |
| 6.1. | Algemeen | 19 | § 2.3. | Procedure | 58 |
| 6.2. | Afstemming met de Wet milieubeheer | 20 | § 2.4. | Wijziging, overdracht en intrekking | 59 |
| 6.3. | Mijnbouwmilieuvergunning | 21 | § 2.5. | Bijzondere bepalingen | 60 |
| 6.4. | Milieu-effectrapportage | 22 | Hoofdstuk 3. | Opslagvergunningen | 61 |
| 6.5. | Bodembescherming | 22 | Hoofdstuk 4. | De zorg voor een goede uitvoering van activiteiten | 63 |
| 6.6. | Bodembeweging | 23 | § 4.1. | Algemene verplichtingen | 63 |
| 6.7. | Gesloten gebieden | 25 | § 4.2. | Financiële zekerheid | 68 |
| 6.8. | Het verwijderen van mijnbouwinstallaties, pijpleidingen en kabels | 26 | § 4.3. | Verdere regels | 69 |
| 7. | Financieel regime koolwaterstoffen | 28 | | | |
| 7.1. | Algemeen | 28 | | | |
| 7.2. | Bonus, vergoeding kosten betonning en vergoeding aan grondeigenaar | 30 | | | |

| | | | | | |
|---------------------|--|-----------|----------------------|---|-----------|
| Hoofdstuk 5. | Financiële bepalingen | 72 | Hoofdstuk 6. | Adviseurs | 84 |
| Afdeling 5.1. | Afdrachten in verband met het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen | 72 | § 6.1. | De Mijnraad | 84 |
| § 5.1.1. | Algemeen | 72 | § 6.2. | De Technische commissie bodembeweging | 85 |
| § 5.1.2. | Oppervlakterechten | 73 | Hoofdstuk 7. | Rapportage | 86 |
| § 5.1.3. | Afdrachten aan de provincie | 74 | Hoofdstuk 8. | Toezicht en handhaving | 88 |
| § 5.1.4. | Cijns | 74 | § 8.1. | Het Staattoezicht op de mijnen | 88 |
| § 5.1.5. | Winsttaandeel, berekend naar de met en door het winnen behaalde winst | 77 | § 8.2. | Toezicht in bepaalde gevallen | 89 |
| Afdeling 5.2. | Staatsdeelneming in de winning van koolwaterstoffen | 81 | § 8.3. | Handhaving | 89 |
| Afdeling 5.3. | Afdrachten in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen en staatsdeelneming in de opslag van stoffen | 82 | Hoofdstuk 9. | Rechtsbescherming | 90 |
| Afdeling 5.4. | De betaling en invordering van afdrachten en het opleggen van een bestuurlijke boete | 83 | Hoofdstuk 10. | Overgangsbepalingen | 90 |
| Afdeling 5.6. | Aansprakelijkheid voor ontploffingen | 83 | Hoofdstuk 11. | Intrekking en wijziging van enige wetten | 99 |
| Afdeling 5.8. | Wetenschappelijk onderzoek | 83 | § 11.1. | Ministerie van Economische Zaken | 99 |
| | | | § 11.2. | Ministerie van Verkeer en Waterstaat | 100 |
| | | | § 11.3. | Ministerie van Justitie | 101 |
| | | | § 11.4. | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 104 |
| | | | § 11.5. | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 106 |

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Na bijna twee eeuwen is de tijd rijp om de Nederlandse mijnwetgeving te moderniseren. Eind 1995 heeft mijn ambtsvoorganger de toezegging gedaan dat voorstellen daartoe zouden worden ontwikkeld (kamerstukken I 1995/96, 24 078, nr. 41, blz. 2). Dit voorstel van wet strekt ertoe de gewenste herziening van de mijnwetgeving gestalte te geven.

Vanuit de Staten-Generaal heeft al vaak de roep geklonken om nieuwe mijnwetgeving. Toch geldt in Nederland nog de Franstalige wet, die op 1 mei 1810 in Antwerpen door Napoleon is ondertekend. Deze «loi concernant les Mines, les Minières et les Carrières» van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285) staat bekend als de Mijnwet 1810. Bij de behandeling van de Mijnwet 1903, die aanvullingen bevat op hetgeen in de Mijnwet 1810 is geregeld, werd er van de zijde van de Staten-Generaal op aangedrongen om «de in vele opzichten verouderde Mijnwet 1810 aan een algehele herziening te onderwerpen». Bij monde van de toenmalige Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid werd een zodanige algemene herziening in het vooruitzicht gesteld.

Hierna is nog met enige regelmaat van de kant van het parlement om een herziening gevraagd, die ook vrijwel in alle gevallen van de zijde van de desbetreffende minister is toegezegd. Tot een algehele herziening kwam het echter niet. Wel zijn in de loop van de jaren partiële herzieningen en aanvullingen tot stand gebracht.

Zo is in 1965 de Mijnwet continentaal plat als afzonderlijke wet tot stand gekomen, nadat mijnbouwmaatschappijen na de ontdekking van het Slochteren-veld hun opsporingsactiviteiten uitbreidden naar de Noordzee. Omdat een herziening van de landwetgeving op een zodanige wijze, dat zij ook toepasbaar zou kunnen zijn op het continentaal plat, meer tijd zou vergen dan wenselijk werd geoordeeld, werd gekozen voor een aparte wet voor het continentaal plat. Deze mijnwet was al moderner en breder van opzet dan de mijnwetgeving voor het land.

Ook de landwetgeving ontkwam niet aan vernieuwing. Niet alleen kwam naast de Mijnwet 1810 en de Mijnwet 1903 in 1967 de Wet opsporing delfstoffen tot stand, maar ook is de Mijnwet 1810 ingeperkt en is de Mijnwet 1903 een aantal malen op onderdelen gewijzigd.

De partiële wijziging van de mijnwetgeving in 1996 betrof de aanpassing aan de richtlijn nr. 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PbEG L 164), hierna te noemen de koolwaterstoffen-richtlijn¹. Deze wijziging had onder meer tot doel de aanvrager van een opsporings- of winningsvergunning voor koolwaterstoffen vooraf zekerheid te geven ten aanzien van de bij de verlening te hanteren criteria en de aan de vergunningen te verbinden voorschriften. Hoewel deze wijziging al enige harmonisatie aanbracht, bleek eens te meer hoe nodeloos gecompliceerd de mijnwetgeving was en is.

Met de huidige mijnwetgeving en al zijn aanpassingen valt wellicht te leven. Niettemin ben ook ik van oordeel dat het tijd is voor een algehele harmonisatie en stroomlijning. Ik teken hierbij wel direct aan dat getracht is de goede elementen van de huidige wetgeving te behouden zonder daarbij concessies te doen aan de noodzakelijke eenheid en consistentie van het wetsvoorstel.

Indien dit voorstel kracht van wet krijgt, zal de laatste nog geldende Franstalige wet in Nederland, de Mijnwet 1810, verdwijnen. Historisch gezien is dit wellicht een gemis doch uit praktisch oogpunt bezien is het een groot voordeel. Het niet kunnen aanbrengen van wijzigingen in deze

¹ Bij de memorie van toelichting van het wetsvoorstel waarbij deze aanpassing tot stand is gebracht (kamerstukken II 1994/95, 24 078, nr. 3) was een tabel opgenomen met verwijzingen van de bepalingen van de koolwaterstoffenrichtlijn naar onderdelen van de wetgeving waarin die bepalingen zijn verwerkt. Om ook bij het onderhavige wetsvoorstel eenvoudig een verband te kunnen leggen met bepalingen van de koolwaterstoffenrichtlijn, is een vergelijkbare tabel als bijlage bij deze toelichting opgenomen.

Franstalige wet heeft het wettelijk stelsel gecompliceerder gemaakt dan anders het geval zou zijn geweest.

Thans wordt een geheel nieuwe wetgeving voorgesteld, die is aangepast aan de eisen van deze tijd. Daarbij wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de titel «Mijnwet», die al bijna twee eeuwen een begrip is in de wereld van de opsporing en winning van delfstoffen iets aan te passen. De wens tot continuïteit en veranderde omstandigheden hebben geleid tot de voorgestelde citeertitel «Mijnbouwwet». Het begrip «mijnbouw» omvat niet alleen de «oude» mijnbouw doch omvat nog een aantal andere activiteiten in de diepe ondergrond, die eveneens door dit wetsvoorstel zullen worden bestreken.

2. Doelstellingen

2.1. Integratie en harmonisatie

Dit wetsvoorstel beoogt één overzichtelijk en helder kader te bieden voor een verantwoorde en doelmatige mijnbouw. Dit geldt zowel voor de mijnbouw die plaatsvindt binnen het Nederlandse territoir als voor de mijnbouw op het continentaal plat. In beide gevallen bezit Nederland de soevereine rechten ter exploratie en exploitatie van delfstoffen.

Tot op heden werd gewerkt met vier wetten, te weten de Mijnwet 1810, de Mijnwet 1903, de Wet opsporing delfstoffen en de Mijnwet continentaal plat (hierna aangeduid als Mijnwet cp). Op grond van twee stelsels, één voor het Nederlands territoir en één voor het continentaal plat, zijn de nodige uitvoeringsbesluiten en regelingen vastgesteld. Met dit wetsvoorstel wordt getracht de genoemde wetten te integreren tot één Mijnbouwwet, geldend voor zowel het land als voor het continentaal plat. Sinds de wet tot uitvoering van de koolwaterstoffen-richtlijn was al gebleken, dat de wetten voor het land en die voor het plat grotendeels identieke bepalingen bevatten en dat er soms alleen historisch te verklaren verschillen bestaan.

De keuze voor één Mijnbouwwet is uit een oogpunt van overzichtelijkheid, uitvoerbaarheid en werkdruk een groot voordeel. Wel zijn er, voorzover de bijzondere situatie dat vereist, op het continentaal plat of op het territoir in een aantal gevallen extra of andere regels gesteld. Dit vindt echter in de meeste gevallen zijn oorzaak in het feit dat een groot deel van de Nederlandse wetgeving slechts geldt tot 12 mijl uit de kust. Indien de Mijnbouwwet daarin niet zou voorzien zouden er derhalve leemtes in wetgeving en bevoegdheden kunnen ontstaan voor het Nederlandse deel van het continentaal plat buiten deze 12-mijlszone. Waar tot op heden de systemen voor het land en het continentaal plat nodeloos van elkaar afwijken, worden op grond van juridische, bestuurlijke en praktische overwegingen keuzen gemaakt voor het ene of het andere systeem. Slechts in een beperkt aantal gevallen was het nodig iets geheel anders te kiezen of om twee systemen toe te passen. Deze gevallen zijn in deze memorie nader toegelicht.

2.2. Duidelijkheid en eenduidigheid

Het wetsvoorstel beoogt de Nederlandse mijnwetgeving duidelijk en eenduidig te maken. Hierbij zijn twee uitgangspunten gehanteerd. Het eerste uitgangspunt is dat normen, waar mogelijk, in algemeen geldende regels dienen te worden neergelegd, zodat het aantal (variabele) vergunningsvoorschriften beperkt kan blijven. Het tweede uitgangspunt is dat de essentialia van het mijnbouwregime in de wet dienen te staan. Het tweede uitgangspunt – essentialia in de wet – leidt tot het voorstel een aantal onderwerpen steviger in de wet te verankeren. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij het stelsel van afdrachten, het stellen van

zekerheden en bij regels met betrekking tot het milieu (onder andere de opruimings- en nazorgplichten).

Beide uitgangspunten hebben ertoe geleid dat het vergunningensysteem aanmerkelijk is verduidelijkt. Het thans geldende vergunningensysteem voor koolwaterstoffen (aardgas en aardolie), dat in 1996 is aangepast aan de koolwaterstoffen-richtlijn, is wat betreft de aan de vergunningen te verbinden voorschriften vrij ingewikkeld. De voorschriften zijn te vinden in verschillende algemene maatregelen van bestuur (voor zover het de financiële voorschriften betreft), in ministeriële regelingen (voor de overige voorschriften) en in de vergunningen zelf. Voorgesteld wordt alle financiële en een beperkt aantal andere belangrijke voorschriften te gieten in de vorm van rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichtingen. Dit heeft er, te zamen met de integratie van de vier eerder genoemde mijnwetten, wel toe geleid dat het wetsvoorstel een behoorlijke omvang heeft gekregen. Met name het hoofdstuk over de financiële regime, dat in paragraaf 7 nader wordt toegelicht, bevat een aanzienlijke hoeveelheid bepalingen. Deze bepalingen zijn voor het grootste deel overgenomen van de huidige koninklijke besluiten. Deze besluiten zullen, evenals de vier «oude» mijnwetten, bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, komen te vervallen.

Tevens wordt voorgesteld vergunningsvoorschriften, die veelal marginaal van elkaar afweken of standaard in elke vergunning werden opgenomen, te vervangen door regels op grond van artikel 44. De algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel (het nieuwe Mijnbouwbesluit) zal verder de bestaande Mijngeregulelementen voor het land en voor het continentaal plat gaan vervangen. Voor de regeling voor alle andere delfstoffen dan koolwaterstoffen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het systeem voor koolwaterstoffen. Voorlopig gaat het hier alleen om de opsporing en winning van zouten, doch het is niet uit te sluiten dat in de toekomst ook andere delfstoffen en aardwarmte interessant worden. Te denken valt aan de winning van steenkool door middel van ondergrondse vergassing. Bij de winning en opsporing van deze delfstoffen en van aardwarmte gelden de algemene normen en verplichtingen, die in de wet zijn neergelegd. Tevens kunnen aan de vergunningen voor deze activiteiten voorschriften worden verbonden. Deze voorschriften zijn echter niet vooraf in de wet zelf of in uitvoeringsbesluiten neergelegd. Het zal in deze gevallen namelijk gaan om een beperkt aantal specifieke gevallen, waarvoor nu nog geen algemene voorschriften zijn te geven. De noodzakelijke voorschriften zullen rechtstreeks aan de vergunning worden verbonden. Deze voorschriften kunnen ook inhouden dat in verband met de winning een afdracht aan de staat verschuldigd is. In het wetsvoorstel is bepaald dat de afdracht afgestemd dient te worden op de omvang van of de voordelen behaald met het winnen en de daarmee samenhangende activiteiten. Hiermee krijgt het afdrachtenstelsel een meer algemeen en duidelijker karakter.

2.3. Afbakening andere wetgeving

In dit wetsvoorstel wordt ervoor gekozen mijnbouwspecifieke zaken op basis van deze wet te regelen en andere (algemene) zaken zo veel mogelijk over te laten aan bestaande generieke wetgeving. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een onderwerp op twee plaatsen op min of meer dezelfde wijze moet worden geregeld, namelijk voor de mijnbouwsector via de mijnwetgeving en voor de niet-mijnbouwsector via de generieke wetgeving. Vooral bij de uitvoering van EG-richtlijnen is in het verleden veel tijd besteed aan deze «dubbele» regelgeving. Uit een oogpunt van werkbelasting en duidelijkheid dient dit te worden voorkomen.

Met de weergegeven keuze wordt de reeds enige tijd geleden ingezette lijn voortgezet en geïntensiveerd. Het oude systeem van de

mijnwetgeving (integrale sectorwetgeving, waarbij de belangenafweging wat betreft mijnbouwactiviteiten geheel plaatsvond op basis van de mijnwetgeving) is daarmee definitief verlaten. Slechts indien het specifieke karakter van de mijnbouw of een andere bijzondere omstandigheid daartoe aanleiding geeft is in het voorstel een speciale voorziening opgenomen.

Een goed voorbeeld is het belang van de bescherming van het milieu. In het algemeen wordt voorgesteld de Wet milieubeheer integraal van toepassing te doen zijn op de mijnbouw, ook waar deze tot op heden nog niet van toepassing was. Echter, waar deze wetgeving niet geldt (bijvoorbeeld buiten het Nederlands territorium) of indien specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven (zoals bij boringen) wordt het milieubelang behartigd via de mijnbouwwetgeving. Voor een uitwerking op het gebied van het milieu wordt verwezen naar paragraaf 6.

De afbakening met andere wetgeving is van geval tot geval opnieuw bekeken; daarbij is getracht of door het maken van keuzen voor één van beide wettelijke stelsels of door het hanteren van betere afbakeningscriteria, zoals vaste grenzen, ongewenste samenloop van wetgeving, dubbele regelgeving en afstemmingsproblemen te voorkomen. Bij de afbakening met de Ontgrondingenwet zijn de afbakeningscriteria verbeterd (bijvoorbeeld het criterium van de wijze van winning).

De afstemming tussen de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Mijnbouwwet is gezien in het kader van de uitvoering van de motie Witteveen-Hevinga (Kamerstukken II 1995/96, 24 525 en 22 232, nr. 25). Geen aanleiding is gezien om thans over te gaan tot een verdergaande afstemming van de Mijnbouwwet met het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Mocht in de toekomst een dergelijke verdergaande afstemming gewenst zijn, dan zal dit kunnen geschieden aan de hand van een beleidsnotitie of via nationale of provinciaal aangestuurde projectprocedures. Aan de mogelijkheid van dergelijke procedures wordt thans – in het verlengde van «Besluiten grote projecten» – gewerkt. Deze projectprocedures zouden alleen van toepassing kunnen zijn op nieuwe grotere projecten, die plaatsvinden op terreinen die door deze wet (mede) worden bestreken.

Met de motie Witteveen-Hevinga heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de Derde Energienota het kabinet uitgenodigd te bevorderen dat er een samenhangend beleid ontwikkeld wordt voor inrichting en beheer van een «ondergrond» en daarbij de gebruikelijke ruimtelijkeorderingsprocedure te betrekken. Toegezegd is dit in het kader van de nieuwe Mijnbouwwet te bezien. Mede naar aanleiding hiervan heeft de Rijks Geologische Dienst/Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen eerdere studies over het gebruik van de diepe ondergrond geactualiseerd. Op grond van deze studies kan nog steeds worden geconcludeerd dat voor de ondergrond, welke door het bereik van de Mijnbouwwet zal worden bestreken (dieper dan 100 meter), het aantal praktische toepassingen voor het gebruik van die ondergrond vooralsnog beperkt zal blijven en voor de mogelijke opties voldoende mogelijkheden in de ondergrond aanwezig zijn. Er wordt derhalve nu nog niet verwacht, dat er in de toekomst schaarste zal zijn bij het vinden van geschikte plaatsen voor gebruik van de ondergrond. Wel zal het kunnen zijn, dat bepaalde mogelijkheden voor gebruik afvallen, omdat de ondergrondse locatie ongunstig gelegen is ten opzichte van activiteiten die aan de oppervlakte plaatsvinden, waardoor de bereikbaarheid beperkt of onmogelijk is. Een dergelijke afweging is alleen maar mogelijk aan de hand van concrete projecten, aangezien zij afhangt van het soort activiteit en de omvang en uitvoering ervan.

Mocht er echter behoefte zijn regulerend op te treden, dan biedt ook ten aanzien van het door de Mijnbouwwet bestreken terrein in beginsel de Wet op de Ruimtelijke Ordening mogelijkheden. Onder andere bestaat de

mogelijkheid om via een structuurschema ruimtelijk beleid ten aanzien van de diepe ondergrond vast te leggen.

Op basis van beide conclusies, enerzijds dat er voldoende mogelijkheden in de ondergrond aanwezig zijn voor de mogelijke gebruiksopties en anderzijds dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening, voorzover er behoefte mocht komen te bestaan, reeds mogelijkheden geeft, is besloten geen aparte voorziening in dit wetsvoorstel op te nemen. Mocht in de toekomst de situatie veranderen, dan zal moeten worden afgewogen of de Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel de Mijnbouwwet het meest geschikte kader vormt voor verdere regeling.

Overigens wordt opgemerkt, dat er wèl een voorziening is genomen om een afweging te kunnen maken tussen de winning van delfstoffen en opslag in delfstofvoorkomens. Bij de vergunningverlening voor opslagactiviteiten in de diepe ondergrond is één van de criteria, waaraan wordt getoetst het planmatig beheer van delfstoffen of aardwarmte. Indien die door een voorgenomen opslagactiviteit zouden worden geschaad zal geen vergunning voor die opslag worden verleend. Indien de opslagactiviteit na de winning plaats vindt of op voldoende afstand van een voorkomen, waaruit gewonnen wordt, zal er naar verwachting geen bezwaar zijn de opslagvergunning te verlenen. Op het vergunningenstelsel voor opslag wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

In de Mijnbouwwet zijn dieptecriteria opgenomen waardoor theoretisch de kans bestaat dat delfstofwinning en opslag op een diepte van rond 100 meter of aardwarmtewinning op een diepte van rond 500 meter onder verschillende wettelijke regimes zal vallen. De dieptecriteria zijn zo gekozen dat de kans op verschillende regimes zo klein mogelijk is. Economisch winbare delfstoffen in de zin van de Mijnbouwwet op een diepte van 100 meter of minder zijn in Nederland niet bekend, de toepassing van opslag is tot nu toe beperkt tot gasopslag en vindt plaats op grote diepte en andere toepassingen van opslag bevinden zich vooralsnog in een studiefase. Winning van aardwarmte is nog in een experimentele fase; rendabele toepassing lijkt alleen mogelijk bij winning op grotere diepte. Zelfs indien twee regimes van toepassing mochten zijn, dan nog zal het mogelijk blijken dergelijke projecten te realiseren. Wel is in een dergelijk geval een goede afstemming vereist.

2.4. Nieuwe onderwerpen

Hoewel het implementeren van nieuw beleid niet het eerste oogmerk van de herziening is, komen in dit wetsvoorstel ook enige onderwerpen aan de orde, die tot nu toe niet of nauwelijks zijn geregeld. Het gaat hierbij om de aanwijzing van een operator in geval van medehouderschap, om bodembeweging, om aardwarmte en om boringen anders dan voor opsporing of winning en opslag.

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen waarin een regeling wordt gegeven voor de situatie waarin er sprake is van meerdere natuurlijke- of rechtspersonen die samen één vergunning houden (artikel 23). Het artikel bepaalt dat één van deze personen zal worden aangewezen als de zogenaamde operator. Vervolgens is het slechts deze operator toegestaan de feitelijke werkzaamheden te verrichten of daartoe de opdracht te verlenen. Voor deze constructie is gekozen, omdat bij de beoordeling van de vraag of en zo ja, aan wie een vergunning wordt verleend, van groot belang is wie de vergunninghouder vertegenwoordigt en wie de feitelijke werkzaamheden uit zal gaan voeren of daarop toezicht zal houden. Het is dan ook van belang, dat degene, die zich opwerpt als feitelijke uitvoerder of opdrachtgever ook daadwerkelijk als zodanig blijft optreden. Het voorstel legt verscheidene verplichtingen uitdrukkelijk op deze operator, het gaat hierbij om de verplichting metingen te verrichten met het oog op bodembeweging (artikel 36) en de verplichting niet meer in

gebruik zijnde mijnbouwinstallaties te verwijderen (artikel 39). Daarnaast kan financiële zekerheid gevraagd worden voor het opruimen van mijnbouwinstallaties (artikel 42) en ter dekking van aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging (artikel 41). Het voordeel hiervan is voor de overheid dat zij één centraal aanspreekpunt heeft. De overheid hoeft zich niet te verdiepen in de onderlinge verhouding van de vergunninghouders en in de vraag op wie een bepaalde verplichting in een concreet geval rust. Bovendien heeft het aanwijzen van een operator voor de vergunninghouders als voordeel, dat bijvoorbeeld indien de samenstelling van de overige vergunninghouders tussentijds gewijzigd wordt, de gestelde zekerheden niet hoeven te worden gewijzigd, deze worden immers slechts door de operator gesteld.

Overigens wil het feit dat bovenstaande verplichtingen op de operator worden gelegd uiteraard niet zeggen dat de kosten hiervan ook alleen door de operator moeten worden gedragen. Deze kosten dienen te worden beschouwd als kosten die voor de vergunninghouder worden gemaakt en het ligt derhalve in de rede dat deze kosten door de operator aan medevergunninghouders in rekening worden gebracht. Dit dient door de onderlinge, privaatrechtelijke, verhouding van de medevergunninghouders te worden geregeld.

Met betrekking tot bodemdaling als gevolg van de winning van delfstoffen wordt in het wetsvoorstel expliciet een aantal bepalingen opgenomen. Hoewel een aantal concessies en vergunningen al voorschriften met betrekking tot bodemdaling kent, is dit onderwerp belangrijk genoeg om de hoofdlijnen daarvan in de wet zelf te regelen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook andere bodembewegingen, zoals aardbevingen, trillingen en instortingen, mee te nemen. De uitwerking van de hoofdlijnen zal plaatsvinden in het nieuwe Mijnbouwbesluit. De belangrijkste bepalingen met betrekking tot bodembewegingen zijn: de verplichting tot meten (artikel 36), de invoering van een risico-aansprakelijkheid voor de exploitant van een mijnbouwwerk voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk in het Burgerlijk Wetboek (artikel 177, Boek 6, BW) en de mogelijkheid voor de Minister van Economische Zaken om zekerheid te vragen ter dekking van de aansprakelijkheid voor de schade die kan ontstaan door bodembewegingen als gevolg van de winning. Omdat er behoefte kan zijn aan onafhankelijke expertise op dit ingewikkelde terrein wordt door artikel 98 van het wetsvoorstel een technische commissie bodembeweging in het leven geroepen. Voor een toelichting op de bodembewegingsaspecten en op de taak van de hierboven bedoelde commissie wordt verwezen naar paragraaf 6.6.

Naast een doelmatige en verantwoorde winning van delfstoffen beoogt het wetsvoorstel tevens een kader te scheppen waarbinnen een verantwoorde opsporing en winning van aardwarmte kan plaatsvinden alsmede waarbinnen diepgaande boringen veilig en verantwoord kunnen worden gezet. Voorzover er al wetgeving was die deze onderwerpen bestreek, was die in ieder geval niet hierop toegeschreven. Omdat beide onderwerpen gelijkenis vertonen met activiteiten die plaats vinden in het kader van de opsporing en winning van delfstoffen, is besloten deze onderwerpen in dit wetsvoorstel op te nemen.

Vrijwel dezelfde overwegingen hebben ertoe geleid dat ook het brengen van stoffen in de ondergrond beneden een bepaalde diepte via dit wetsvoorstel wordt geregeld. Eerder lag het in de bedoeling dit onderwerp bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Gezien het belang van het onderwerp, de samenhang met de opsporing en winning en op basis van wetssystematiek is thans besloten hieromtrent een aantal bepalingen in het voorstel op te nemen.

Op aardwarmte, boringen en opslag wordt nader ingegaan in paragraaf 3.

2.5. Aanpassingen

Met dit wetsvoorstel wordt een aantal aanpassingen aangebracht, die soms het noodzakelijke gevolg zijn van de op basis van de hiervoor genoemde doelstellingen gemaakte keuzen. Zo wordt in het wetsvoorstel bepaald, dat alle delfstoffen in de ondergrond toebehoren aan de staat. Tot op heden geldt een dergelijke bepaling slechts op het continentaal plat. Een uitbreiding van deze bepaling naar de situatie voor het land vloeit voort uit de thans algemene opvatting, dat de in de loop van de geologische geschiedenis gevormde voorkomens van delfstoffen in de bodem toebehoren aan de gemeenschap. Slechts die delfstoffen, die de vergunninghouder met behulp van een vergunning wint worden eigendom van de vergunninghouder.

Omdat op het land, anders dan op zee, ook rekening moet worden gehouden met de rechten van grondeigenaren, is het uitgangspunt in deze wet in die zin beperkt, dat slechts delfstoffen, die zich op een diepte van 100 meter of meer bevinden, eigendom worden van de staat. De achterliggende gedachte is, dat het onredelijk zou zijn de rechten van de eigenaar van de bovengrond te beperken, waar nog gesproken kan worden van een normaal gebruik van de grond. Aan dit uitgangspunt is uitvoering gegeven door te bepalen dat de wet alleen van toepassing is voorzover de delfstoffen zich op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem bevinden. Artikel 3, waarin is bepaald dat delfstoffen eigendom zijn van de staat, heeft slechts betrekking op dit beperkte begrip. Hierbij zij voor alle duidelijkheid opgemerkt, dat het bovengenoemde alleen geldt ten aanzien van nieuw te verlenen winningsvergunningen. Voorzover op het land de «mijn» door de concessieverlening in eigendom is gegeven, blijft de concessionaris eigenaar daarvan. De op of in het continentaal plat aanwezige delfstoffen die zich bevinden tot 100 meter diepte behoren toe aan de staat. Dit wordt geregeld in de Ontgrondingenwet.

Het bovengenoemde uitgangspunt van de natuurlijke eigendom van de staat brengt met zich mee, dat de winning van delfstoffen ook voordelen voor de gemeenschap met zich mee moet brengen. Evenals in het verleden houdt het wetsvoorstel in, dat in het belang van de staat bepaalde heffingen op worden gelegd aan degene, die delfstoffen wint. In paragraaf 7 zal nader op het financiële regime worden ingegaan.

In dit wetsvoorstel is tevens een paragraaf opgenomen, waarin de taak en bevoegdheden van de Mijnraad zijn vastgelegd. Deze zijn thans geregeld in de wet van 1 mei 1970, Stb. 196, houdende regeling betreffende de Mijnraad. Deze wet is onlangs aangepast in het kader van de herziening van het adviesstelsel. Opgemerkt zij, dat de Mijnraad geen adviescollege is in de zin van de Kaderwet adviescolleges.

De taak van de Mijnraad is de Minister van Economische Zaken in bij wet bepaalde gevallen of desgevraagd te adviseren over te geven beschikkingen, voorzover deze betrekking hebben op de opsporing of winning van delfstoffen. Voorts heeft hij tot taak de minister desgevraagd de inlichtingen te verstrekken, die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens, voorzover deze betrekking hebben op de in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen.

Omdat het gewenst is ook in de toekomst te kunnen beschikken over adviezen van een college van onafhankelijke en deskundige adviseurs op het gebied van de mijnbouw, is besloten de Mijnraad te handhaven. Ook de mijnbouwmaatschappijen zien de Mijnraad als een waarborg in bepaalde procedures.

Gelet op de taak van de Mijnraad kan worden volstaan met een beperkt aantal wettelijke bepalingen, welke zijn neergelegd in hoofdstuk 6 van dit

wetsvoorstel. Opname in dit voorstel heeft tot voordeel, dat geen aparte wet in stand behoeft te blijven, terwijl tevens alle relevante bepalingen betreffende de procedure voor verlening van vergunningen voor de opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte bij elkaar te vinden zijn.

3. Werkingsfeer

3.1. Delfstoffen

Evenals de oude mijnwetgeving heeft het onderhavige voorstel in hoofdzaak betrekking op de opsporing en winning van delfstoffen. Voor het begrip «delfstoffen» is aansluiting gezocht bij het ruime begrip, zoals dat is gehanteerd in de Mijnwet continentaal plat. Nieuw is hierbij dat gebruik wordt gemaakt van de woorden «in de ondergrond» en «in een aldaar langs natuurlijke weg ontstane concentratie of afzetting». Met «in de ondergrond» wordt bedoeld alles wat zich bevindt onder het maaiveld of onder de zeebodem, in geologische termen ook wel aangeduid met «de aardkorst».

Het is niet volledig uitgesloten, dat zich ook delfstoffen vlak onder het maaiveld bevinden. Dit wetsvoorstel, met uitzondering van artikel 46, is op deze delfstoffen tot 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem niet van toepassing (artikel 2). Als grens voor aardwarmte is gekozen voor een diepte van 500 meter. De delfstoffen die zich op geringe diepte bevinden worden door de Ontgrondingenwet bestreken. Indien de winning van deze ondiep gelegen delfstoffen plaats vindt door middel van gangen, schachten of andere ondergrondse werken kunnen op basis van de Mijnbouwwet algemene regels worden gesteld ter verzekering van de veiligheid met het oog op instortingen op grond van artikel 46. Voor deze uitbreiding naar delfstoffen tot 100 meter diepte is gekozen vanwege de benodigde winningstechniek, die nauw aansluit bij de technieken die in de diepe mijnbouw worden gebruikt. De ruimere reikwijdte gaat niet verder dan deze technische aspecten. Ook al is de kans op aanwezigheid van delfstoffen in een economisch winbare hoeveelheid zeer klein, toch is er met name vanuit een oogpunt van veiligheid voor gekozen deze voorziening op te nemen. Ook voor het winnen van andere stoffen dan delfstoffen (bijvoorbeeld kalksteen) kunnen dergelijke regels worden gesteld, ongeacht de diepte waarop deze stoffen zich bevinden. Ook kunnen regels worden gesteld op basis van artikel 44 ten aanzien van niet op de winning van delfstoffen gerichte boringen, die dieper gaan dan 500 meter. De reden om ook ten aanzien van deze categorie van boringen technische eisen te kunnen stellen, is gelegen in de nauwe samenhang die er is tussen dit type boringen en de boringen die gericht zijn op delfstoffen of aardwarmte en het feit dat aan dit type boringen geen technische eisen uit hoofde van andere wetgeving worden gesteld. De woorden «aldaar langs natuurlijke wijze ontstane» zijn in de definitie van delfstoffen opgenomen, omdat het niet de bedoeling is in de grond gebrachte stoffen onder de definitie van delfstoffen te brengen. Zoals in paragraaf 2 reeds is aangegeven worden wel ingevolge dit voorstel regels gesteld met betrekking tot het in de ondergrond brengen van stoffen doch deze worden niet meer aangeduid met de term «delfstoffen». In de Mijnwet continentaal plat is (soms ten overvloede) een aantal stoffen expliciet uitgezonderd. Deze uitzonderingen zijn in het voorstel overgenomen. Het betreft hier schelpen, grind, zand en klei. Brongas, dat geen rol speelde op het continentaal plat en daarom tot op heden nog niet was uitgezonderd, wordt nu wél uitgezonderd. Dit gas, dat van organische oorsprong is, komt slechts op zeer kleine schaal (gemiddeld ongeveer 5 m³ per etmaal per bron) aan de oppervlakte. Een regeling hiervoor is niet nodig geacht. Kalksteen (beter bekend onder de naam «mergel») is eveneens uitgezonderd.

De belangrijkste delfstoffen naast koolwaterstoffen (aardgas en aardolie) zijn thans de verschillende soorten zouten. Steenkool wordt in Nederland niet meer gewonnen, doch zodra steenkool wordt gedolven of eventueel ondergronds vergast, zal er sprake zijn van winning van delfstoffen in de zin van deze wet.

3.2. Aardwarmte

Tot de activiteiten die thans niet in mijnwetgeving zijn geregeld, behoren de opsporing en winning van aardwarmte, ook wel geothermie genoemd. Hoewel de winning van aardwarmte zich thans nog in een ontwikkelingsstadium bevindt, acht ik het juist, met het oog op toekomstige ontwikkelingen hierop toegesneden regelgeving te ontwerpen. Een regeling in de Mijnbouwwet ligt voor de hand, aangezien de winning van aardwarmte vergelijkbaar is met de winning van delfstoffen. In beide gevallen wordt gebruik gemaakt van dezelfde soort winningstechnieken en in beide gevallen gaat het om iets waardevols dat in de ondergrond is ontstaan en in beginsel de gemeenschap toebehoort.

Uit een oogpunt van energiepolicies is het van belang, dat zorgvuldig met aardwarmte wordt omgegaan. Dit is mede de reden, waarom waterlagen, waarin deze warmte zich bevindt, de zogenaamde aquifers, hetzelfde worden behandeld als voorkomens waarin zich delfstoffen bevinden. De opsporing en winning van aardwarmte is aan een vergunningplicht onderworpen, die in beginsel niet anders is dan die voor de opsporing en winning van «gewone» delfstoffen. In een vergunning voor het winnen van aardwarmte zal overeenkomstig artikel 12, derde lid, worden bepaald binnen welk gebied aardwarmte mag worden gewonnen. Aardwarmte is naar haar aard niet geconcentreerd op één bepaalde plaats. Daarom zal de afbakening van het gebied waarbinnen mag worden gewonnen in het algemeen tot gevolg hebben dat de feitelijke onttrekking slechts plaats kan vinden binnen een (aanmerkelijk) kleiner gebied. Immers, als de onttrekking plaats zou vinden aan de rand van het winningsgebied, zou in het algemeen óók warmte onttrokken worden over de grens van het winningsgebied. Voor een toelichting op het vergunningstelsel wordt verwezen naar paragraaf 4.

3.3. Boringen

Tot op heden bestrijkt de mijnwetgeving alleen boringen, die zouden kunnen leiden tot het aantonen van delfstoffen. Alle andere boringen worden niet via de mijnwetgeving geregeld. Voor alle boringen, die diep gaan, is specifieke kennis vereist. Omdat ook ter zake kundig toezicht op deze boringen nodig is, kunnen voor die ondergrondse werken regels worden gesteld bij of krachtens de Mijnbouwwet (de artikelen 44 en 46). Hiermee kunnen bij boringen dieper dan 500 meter delfstofvoorkomens (en warmwaterlagen) worden beschermd en kan, indien dit niet op een andere wijze is geregeld, zo nodig de veiligheid bij andere ondergrondse werken worden verzekerd.

Voorzover er voor boringen geen regels gelden op basis van de Wet milieubeheer, zal het milieubelang op basis van de Mijnbouwwet worden behartigd.

3.4. Ondergrondse opslag

Eveneens met het oog op de mijnbouwbelangen en op de specialistische kennis die is vereist voor activiteiten in de diepe ondergrond, wordt in dit voorstel een regeling opgenomen met betrekking tot het in de ondergrond brengen van stoffen. De mijnwetgeving biedt thans een te beperkte basis om alle facetten van deze activiteiten te regelen. Daardoor is een

onduidelijk en ingewikkeld stelsel van regels in en buiten de mijnwetgeving ontstaan.

Voor de regeling in de Mijnbouwwet, die logisch is gezien de samenhang die bestaat tussen de winning van delfstoffen en het brengen van stoffen in de ondergrond, is aansluiting gezocht bij de in 1995 gepubliceerde (Stcrt. 60) en met de Tweede Kamer besproken ontwerp-wijziging van het Mijnreglement 1964 (brengen van stoffen in ondergrondse werken, hierna de ontwerp-opslag-amvb genoemd). Uitgangspunt is, dat het in beginsel verboden is zonder een daartoe strekkende vergunning van de Minister van Economische Zaken stoffen in de ondergrond te brengen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen uitzonderingen op het vergunningstelsel worden gemaakt. In dat geval gelden algemene regels, die eenzelfde beschermingsniveau beogen te bieden als met vergunningsvoorschriften kan worden bereikt. Hierbij moet gedacht worden aan het stellen van algemene regels voor vaak voorkomende gevallen, zoals het in de ondergrond brengen van stoffen in het kader van de normale mijnbouw. Hierbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij hetgeen in de ontwerp-opslag-amvb reeds was opgenomen. De basis voor deze algemene regels is opgenomen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. De uitwerking van die regels kan geschieden bij ministeriële regeling. Voor een nadere toelichting op deze algemene regels wordt verwezen naar paragraaf 5.

Het streven naar een eenvoudiger afbakening met andere regelgeving, leidt tot het voorstel de regeling met betrekking tot opslag te laten gelden voor alle gevallen, waarin stoffen in de ondergrond worden gebracht op een diepte van meer dan 100 meter. Op deze wijze wordt niet alleen opslag in delfstofvoorkomens geregeld, doch eveneens de nu nog niet voorkomende opslag in andere structuren.

Anders dan in de ontwerp-opslag-amvb was opgenomen, wordt het milieubelang niet meer geregeld via de opslagvergunning. De bescherming van het milieu zal, evenals bij de winning van delfstoffen, voorzover mogelijk via de Wet milieubeheer worden geregeld. Dit heeft als groot voordeel, dat in de gevallen opslag en winning binnen één inrichting plaatsvindt, slechts één milieuvergunning voor de totale inrichting is vereist. In die ene vergunning kunnen alle boven- en ondergrondse milieu-aspecten worden meegenomen (zie ook paragraaf 6.2). Voorzover de Wet milieubeheer niet van toepassing is (bijvoorbeeld op het continentaal plat of in geval er geen sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer) zal het milieubelang worden behartigd via de Mijnbouwwet. In alle gevallen waarin geen regels gelden op basis van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (vergunningplicht of algemene regels), zullen op basis van de Mijnbouwwet algemene milieu-eisen gaan gelden of zal een vergunning zijn vereist, die tot doel heeft het milieubelang te behartigen (artikelen 44 en 35). Op de vorm en inhoud van deze (mijnbouwmilieu)vergunning wordt in paragraaf 6.3 nader ingegaan.

In hoofdstuk 4 is een aantal artikelen opgenomen, die tevens betrekking hebben op de opslag van stoffen in de ondergrond. Zo is de houder van een opslagvergunning, evenals de houder van een winningsvergunning, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, om te voorkomen dat milieuschade ontstaat of dat de veiligheid of het belang van een planmatig beheer van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad (artikel 34). Ook gelden voor de houder van een opslagvergunning dezelfde plichten als voor de houder van een winningsvergunning op het gebied van bodembeweging en (financiële) aansprakelijkheid. Tenslotte dient ook een houder van een opslagvergunning in voorkomende gevallen een zogenaamde operator aan te wijzen (artikel 23).

3.5. Doelgroep

Uit het bovenstaande kan afgeleid worden dat het onderhavige wetsvoorstel zich richt tot de ondernemingen die actief zijn op het gebied van de opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte. Wat betreft de opsporing en winning van olie en gas zijn dat 36 maatschappijen waarvan zich circa 10 actief bezig houden met mijnbouwactiviteiten; voor de opsporing en winning van zout zijn dat er drie. Op dit moment zijn er nog geen ondernemingen betrokken bij de winning van aardwarmte. Wel wordt er momenteel onderzoek naar gedaan. Verwacht wordt dat deze vorm van energiewinning in de toekomst rendabel zal zijn. Dit wetsvoorstel zal dan het kader zijn waarbinnen de activiteiten zullen plaatsvinden.

Naast deze doelgroep worden ook de voor de mijnbouwondernemingen werkzame aannemers en de toeleverende industrie geraakt door de regels die opgenomen worden in het Mijnbouwbesluit. Bij de aannemers kan onder andere worden gedacht aan boorondernemingen, ondernemingen die zich bezighouden met het onderhoud van putten en ondernemingen die gespecialiseerd zijn in seismologisch onderzoek. De toeleverende industrie omvat een veel ruimere groep bedrijven. De IRO is de branchevereniging voor de Nederlandse toeleveranciers in de olie- en gasindustrie. Deze vereniging bestaat uit ongeveer 250 leden.

3.6. Technische voorschriften

Het wetsvoorstel is op 23 januari 1998 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van de richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109). Het wetsvoorstel is op 17 februari 1998 tevens gemeld aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van het op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen verdrag inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235). Een aankondiging van de desbetreffende notificatie is gepubliceerd in de Staatscourant van 5 maart 1998, nr. 44.

Van de lidstaten noch van de Europese Commissie zijn opmerkingen ontvangen.

De notificaties zijn uitgevoerd omdat het wetsvoorstel mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn 83/189/EEG. Daarbij is overwogen dat mijnbouwinstallaties en pijpleidingen als bedoeld in de artikelen 39 en 40 producten kunnen zijn in de zin van de richtlijn. De in de genoemde artikelen opgenomen opruimingsverplichtingen kunnen gezien worden als voorschriften die de levenscyclus van de producten beïnvloeden. Zo gezien zouden de opruimingsverplichtingen technische voorschriften in de zin van de richtlijn kunnen zijn, die kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het EG-verdrag bevatten ten aanzien van deze producten. Voorzover dit zo is, worden deze maatregelen gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van de gezondheid, het leven van personen, dieren en planten en van het milieu.

De opruimingsverplichtingen zijn noodzakelijke maatregelen in verband met de functie van de overheid om mijnbouwactiviteiten goed te beheren. Gelet op de veiligheids- en milieu-aspecten is het niet aanvaardbaar dat niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties in zee blijven staan. Niet meer gebruikte pijpleidingen kunnen in veel gevallen in het continentaal plat blijven liggen, maar in bepaalde gevallen is in verband met de veiligheid of het milieu verwijdering de aangewezen weg. Het

wetsvoorstel bepaalt daarom dat de Minister van Economische Zaken bevoegd is verwijdering voor te schrijven.

Ten aanzien van het verbod om zonder vergunning van de Minister van Economische Zaken stoffen op te slaan in de diepe ondergrond (artikel 26) is overwogen dat dit verbod in beginsel ook «stoffen» kan treffen die producten zijn in de zin van de richtlijn. Het verbod heeft gevolgen voor het gebruik van het product, dat immers zonder vergunning niet in de diepe ondergrond mag worden opgeslagen. Daarmee zou ook dit verbod gezien kunnen worden als een technisch voorschrift in de zin van de richtlijn, dat kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het EG-verdrag bevat. Een goed beheer van mijnbouwactiviteiten is ook hier de achterliggende reden voor het verbod. Bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur omschreven categorieën van opslag zijn van het verbod uitgezonderd. Hierbij wordt gedacht aan het in de ondergrond brengen van stoffen in het kader van de normale mijnbouw. Hieromtrent zullen regels worden gesteld in het Mijnbouwbesluit. In andere gevallen ligt regulering door middel van een vergunningensysteem in de rede om, mede gelet op de veiligheid, opslag van stoffen te verbieden of in goede banen te leiden.

De hiervoor bedoelde bevoegdheden zullen op niet-discriminatoire wijze worden toegepast op mijnbouwinstallaties, pijpleidingen en stoffen, onafhankelijk van het land van herkomst.

4. Vergunningenstelsel

4.1. Algemeen

Zoals reeds eerder aangegeven bestaat het belangrijkste deel van de huidige mijnwetgeving uit regels voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen. Voor vergunningen voor de opsporing en winning van niet-koolwaterstoffen en voor de opsporing en winning van aardwarmte is zoveel mogelijk bij dit stelsel aangesloten.

De hoofdregel is dat het verboden is delfstoffen of aardwarmte op te sporen of te winnen zonder een daartoe strekkende vergunning van de Minister van Economische Zaken. In beginsel kan een ieder, die over de noodzakelijke capaciteiten en financiële middelen beschikt, een vergunning voor een vergunningplichtige activiteit krijgen.

Opgemerkt zij, dat het hebben van een dergelijke vergunning nog niet garandeert dat de houder daarvan tot de door hem gewenste activiteiten kan overgaan. Zo zal bij voorbeeld nog een geschikte locatie voor de installatie moeten worden gevonden. Hierbij spelen met name de regels van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een belangrijke rol. Ook zal veelal nog een milieuvergunning nodig zijn (op grond van de Wet milieubeheer of op grond van het in de wet opgenomen artikel 35). Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 6.3.

Evenals in de huidige wetgeving zijn de opsporings- en winningsvergunningen exclusief, hetgeen betekent, dat niet een ander binnen een in vergunning gegeven gebied een vergunning voor de opsporing of winning van diezelfde delfstof kan krijgen (artikel 8).

Om degene die opsporingsactiviteiten verricht en investeringen doet met het oog op de toekomst, voldoende zekerheid te bieden dat hij, indien hij de gezochte delfstof ook daadwerkelijk in een economisch winbare hoeveelheid aantreft, tot winning over kan gaan, is de koppeling van de opsporings- en winningsvergunning gehandhaafd (artikel 11). Op het huidige systeem van koppeling is één uitzondering mogelijk, namelijk in het geval besloten wordt het desbetreffende gebied van winning uit te sluiten. In paragraaf 6.7 wordt hierop nader ingegaan.

Verder hebben ook de bepalingen omtrent de aanvraagprocedure een plaats gekregen in het vergunningenhoofdstuk (paragraaf 2.3 van het wetsvoorstel).

De mogelijkheid voorschriften en beperkingen aan de vergunningen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen te verbinden is in het wetsvoorstel beperkt tot een aantal in de wet opgesomde gevallen. In de eerste plaats blijft het mogelijk aan de vergunning de meest essentiële beperkingen te verbinden, zoals voor welke delfstof/activiteiten de vergunning geldt en het tijdvak en het gebied, waarvoor de vergunning wordt verleend (artikel 12). Verder wordt in een opsporingsvergunning bepaald welke opsporingsactiviteiten binnen welke tijdvakken moeten worden verricht (artikel 13). Ook is in het wetsvoorstel opgenomen dat het tijdvak, waarvoor een opsporings- of winningsvergunning wordt verleend, in overeenstemming dient te zijn met de verwachte duur van de activiteiten (dit zal van geval tot geval moeten worden bezien).

Aan de mogelijkheid andere voorschriften en beperkingen aan vergunningen voor koolwaterstoffen te verbinden bleek geen behoefte meer te bestaan. Alle benodigde voorschriften, die tot op heden in ministeriële regelingen (één voor het land en één voor het plat) zijn opgesomd en die aan de desbetreffende vergunningen voor de opsporing of winning van koolwaterstoffen werden verbonden, kunnen worden vervangen door regels in of op grond van het nieuwe Mijnbouwbesluit. Hierdoor wordt het systeem van vergunningverlening eenvoudiger en doorzichtiger. Voor houders van opsporings- en winningsvergunningen voor koolwaterstoffen gelden in het nieuwe systeem rechtstreeks uit de wet voortvloeiende financiële verplichtingen (opgenomen in hoofdstuk 5) en de niet-financiële verplichtingen die voortvloeien uit de wet of uit het Mijnbouwbesluit. De bestaande algemene maatregelen van bestuur, waarin de financiële voorschriften hun plaats vonden en de ministeriële regelingen, waarin de niet-financiële voorschriften waren neergelegd, kunnen hierdoor vervallen.

Indien het Mijnbouwbesluit wordt gewijzigd op het gebied van de veiligheid, de landsverdediging of het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen (waarvoor tot nu toe ook voorschriften aan de vergunning werden verbonden), zullen in beginsel die wijzigingen ook gelden voor bestaande vergunningen. Slechts indien dit zou leiden tot onoverkomelijke bezwaren kan bij die wijziging worden bepaald, dat de nieuwe verplichtingen niet gelden met betrekking tot de bestaande vergunningen. Voor een nadere toelichting op de financiële bepalingen wordt verwezen naar paragraaf 7.

Omdat vooraf moeilijk is aan te geven welke algemene regels moeten gelden voor de opsporing en winning van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen en voor de opsporing en winning van aardwarmte, is in de wet de mogelijkheid tot het aan de vergunning verbinden van voorschriften in die gevallen vastgelegd. De belangen, die met voorschriften kunnen worden behartigd, zijn limitatief in de wet opgesomd. Het gaat hier om de veiligheid, de landsverdediging en het planmatig beheer van delfstoffen. Onder dit laatste dient niet alleen de te winnen hoeveelheid, het tempo en de mate van de onttrekking van de delfstoffen te worden verstaan, doch ook de bescherming van de delfstoffen in de ondergrond. Daarnaast is bepaald dat het mogelijk is een voorschrift aan de vergunning te verbinden dat ertoe strekt dat de vergunninghouder aan de staat een bijdrage in geld of in delfstoffen verschuldigd zal zijn. Omdat het in alle gevallen bij de opsporing en winning gaat om waardevolle zaken, die de gemeenschap toebehoren, is deze mogelijkheid opgenomen.

Tevens zijn in het vergunningenhoofdstuk bepalingen opgenomen met betrekking tot de overdracht, wijziging en intrekking van de vergunning. Ten aanzien van de uit de wet voortvloeiende verplichtingen geldt bij wetswijziging een nieuwe regime zowel voor oude als nieuwe vergunningen. Indien dit ongewenst wordt geacht, zal in het overgangsrecht van de desbetreffende wijzigingswet een voorziening moeten worden

opgenomen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de hierboven vermelde wijziging van in het Mijnbouwbesluit op te nemen regels.

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen voor de opsporing en winning ten behoeve van het verkrijgen van gegevens in het kader van zuiver wetenschappelijk onderzoek of ten behoeve van door de centrale overheid te voeren beleid vervangen door een vergunningplicht met een beperkt karakter. Waar mogelijk en zinvol zullen deze activiteiten hetzelfde worden behandeld als de opsporing en winning van delfstoffen.

De mogelijkheid afstand te doen van een winningsvergunning wordt in het wetsvoorstel vervangen door de mogelijkheid van intrekking op verzoek van een dergelijke vergunning door de Minister van Economische Zaken. In beginsel zal een dergelijk verzoek van de vergunninghouder worden gehonoreerd. Hierop is één uitzondering, namelijk indien de minister van oordeel is dat het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen zich tegen intrekking verzet. Deze uitzondering op de regel is opgenomen, om te voorkomen dat de vergunninghouder zich aan zijn verplichtingen met betrekking tot een planmatig beheer kan onttrekken. Op grond van het Mijnbouwbesluit zal de vergunninghouder worden verplicht een winningsplan op te stellen. In dat plan zal hij moeten aangeven op welke wijze en in welk tempo hij het delfstofvoorkomen wil ontginnen. Dit winningsplan is van belang om te kunnen bezien of de hoeveelheid te winnen delfstoffen, de wijze en het tempo van winning in lijn zijn met een juist planmatig beheer van de delfstof. Tevens kan het plan worden bezien in het licht van een zorgvuldige winning met het oog op het gestelde in artikel 36 (bodembewegingseffecten, zie hiervoor ook paragraaf 6.6). Indien de vergunninghouder een verzoek om intrekking van de vergunning indient, zal de minister, in geval onvoldoende recht is gedaan aan hetgeen in het plan is neergelegd, het verzoek om intrekking van de vergunning afwijzen. Uiteraard zal de vergunninghouder niet gehouden zijn tot het (economisch) onmogelijke. Wel is de mogelijkheid gehandhaafd afstand te doen van een opsporingsvergunning. Daar spelen de hierboven bedoelde aspecten niet.

De Minister van Economische Zaken kan een vergunning ook ambtshalve intrekken (artikel 22). De intrekkingen zijn limitatief opgesomd. De meest voorkomende grond voor intrekking zal waarschijnlijk zijn, dat de vergunning niet langer meer nodig is voor de goede uitvoering van de activiteiten. Nadat de vergunning is ingetrokken blijven bepaalde verplichtingen nog op de voormalige vergunninghouder rusten. Zo blijft bij voorbeeld de algemene zorgplicht, neergelegd in artikel 34, gelden alsmede de verplichting in het kader van de bodembewegingen metingen te verrichten als bedoeld in artikel 36.

Tenslotte is, anders dan in de mijnwetgeving voor het continentaal plat, in dit wetsvoorstel afgezien van het eisen van een vergunning voor verkenningsonderzoek, dat voorafgaat aan de daadwerkelijke opsporing. In tegenstelling tot de opsporings- en winningsfase wordt in beginsel bij verkenningsonderzoek geen gebruik gemaakt van boringen, doch wordt met behulp van seismiek naar delfstofvoorkomens gezocht. De huidige verkenningsvergunningen kennen voorschriften in het belang van de scheepvaart en de visserij. Gebleken is dat deze belangen ook via het stellen van regels in het Mijnbouwbesluit kunnen worden behartigd. Voor het land geldt nu geen vergunningplicht; daar gelden de regels van het Mijnreglement 1964.

4.2. Vergunningen voor het in de ondergrond brengen van stoffen

Zoals eerder is vermeld, is in het wetsvoorstel een vergunningplicht

ingevoerd voor het in de ondergrond brengen van stoffen. Omdat het hier een ander soort vergunning betreft dan voor de opsporing en winning van delfstoffen en van aardwarmte is dit vergunningenstelsel in hoofdstuk 3 ondergebracht.

Gelijk aan de bedoeling van de ontwerp-opslag-amvb zullen vergunningen voor de opslag en voor de winning, voorzover zij zich voordoen in eenzelfde voorkomen slechts in een hand kunnen zijn (artikel 27). Door deze exclusiviteit zullen zich geen problemen voordoen indien opslag plaatsvindt binnen een delfstofvoorkomen, waarvoor tevens een winningsvergunning voor delfstoffen of aardwarmte geldt. Indien voor een gebied al een vergunning voor de winning van een bepaalde delfstof is verleend, kan een opslagvergunning worden verleend aan een ander dan de houder van die winningsvergunning voorzover de opslag plaatsvindt buiten het voorkomen, van waaruit wordt gewonnen. Uiteraard zal de opslagvergunning worden geweigerd, indien dit in het belang van een planmatig beheer van de delfstof, de veiligheid of een ander in artikel 28 genoemd belang is. Geen opslagvergunning kan worden verleend voor een gebied, waarvoor al een door een ander gehouden opslagvergunning geldt (artikel 27).

Zoals ook in paragraaf 3.4 is aangegeven zijn, waar nodig, bepalingen, geldend voor de winning van delfstoffen en van aardwarmte, van toepassing verklaard op de opslagactiviteit met het oog op een veilig en zorgvuldig omgaan met de ondergrond. Deze bepalingen werken rechtstreeks en zijn niet afhankelijk van het feit of voor de opslag een vergunning is vereist dan wel algemene regels gelden. Het gaat hierbij dan bij voorbeeld om bepalingen met betrekking tot de nazorg en bodembeweging.

De opslagvergunning geeft aan wie er op mag slaan, waar dit mag geschieden en voor welke termijn opslag mogelijk is. Tevens kan een voorschrift aan de vergunning worden verbonden, waarin is bepaald dat de vergunninghouder een jaarlijkse afdracht verschuldigd is aan de staat. Hierbij is in aanmerking genomen dat bij het in de ondergrond brengen van stoffen wordt gemaakt van een waardevolle eigenschap van de diepe ondergrond, namelijk als mogelijke opslagplaats. De afdracht wordt afgestemd op de omvang (bijvoorbeeld een bedrag per opgeslagen hoeveelheid stof) of op de voordelen behaald met het opslaan. Indien een opslagvergunning is verleend aan een houder van een winningsvergunning voor koolwaterstoffen, waarbij er sprake is van staatsdeelname, is ervoor gekozen de staat ook deel te laten nemen in de opslag, gezien de verwevenheid (ook financieel) in dat geval van de opslag met de winning (artikel 79).

Aan de vergunning kunnen ook andere voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van de veiligheid, de landsverdediging of het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte (artikel 30). Deze voorschriften kunnen mede betrekking hebben op het in de grond houden en terughalen van in de ondergrond gebrachte stoffen. Van deze bevoegdheid zal slechts gebruik worden gemaakt voorzover deze belangen niet (goed) te behartigen zijn door middel van regels in het Mijnbouwbesluit. Het belang van de bescherming van het milieu zal behartigd kunnen worden door het stellen van voorschriften bij de milieuvergunning of de mijnbouwmilieuvergunning die voor het opslagwerk is vereist – ook hier voorzover hierin niet voorzien wordt door middel van regels op grond van het Mijnbouwbesluit of van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid een gebied voor opslagactiviteiten te sluiten, indien dit noodzakelijk is met het oog op de kans op schade voor het milieu of op schade door bodembewegingen (artikel 7). Hiervoor geldt hetzelfde regime als voor opsporings- en winningsactiviteiten.

5. De zorg voor een goede uitvoering van activiteiten

In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel is een aantal direct werkende bepalingen opgenomen. In artikel 34 is een algemene zorgplicht opgenomen, die qua strekking vergelijkbaar is met de zorgplicht voor het milieu, zoals die is neergelegd in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Dit artikel verplicht de vergunninghouder te allen tijde zorgvuldig te werken met het oog op het voorkomen van onveilige situaties en van schade aan het milieu en door bodembeweging en op het voorkomen van situaties waarbij ondoelmatig wordt gewonnen of anderszins het belang van een planmatig beheer wordt geschaad. Uiteraard zullen er op basis van met name het Mijnbouwbesluit ook specifieke bepalingen ter voorkoming van deze ongewenste situaties gaan gelden. Er kunnen zich echter situaties voordoen die niet door specifieke bepalingen worden gedekt. In die gevallen fungeert deze algemene zorgplicht als een soort vangnet. Omdat de bepaling zo ruim is geformuleerd is ervoor gekozen deze niet strafrechtelijk te sanctioneren.

De zorgplicht strekt zich ook uit tot de laatste vergunninghouder, indien de vergunning zijn gelding heeft verloren. Voor deze uitbreiding is gekozen om te voorkomen dat dit artikel niet meer zou kunnen worden toegepast, wanneer afstand zou zijn gedaan van de opsporingsvergunning (artikel 22, vierde lid) of wanneer de vergunningsduur is verstreken, dan wel de vergunning door de minister is ingetrokken bij voorbeeld om verdere nadelige effecten te voorkomen (artikel 12, tweede lid, en artikel 22, eerste en derde lid).

Verder bevat hoofdstuk 4 direct werkende bepalingen die betrekking hebben op het gebied van bodembeweging, financiële zekerheidstelling en nazorg. Te denken valt hierbij aan de verplichting mijnbouwinstallaties die niet meer worden gebruikt, op te ruimen en aan de mogelijkheid veiligheidszones rondom mijnbouwinstallaties in te stellen.

Naast de rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichtingen, is, zoals eerder vermeld, in het voorstel ook de mogelijkheid neergelegd om in het Mijnbouwbesluit regels te kunnen stellen, die gelden naast of in plaats van de voorschriften, welke aan de vergunning op basis van hoofdstuk 2 of hoofdstuk 3 worden verbonden (artikel 44). In dit besluit zullen onder andere regels worden opgenomen met betrekking tot het verkenningsonderzoek, het verstrekken van informatie en ter behartiging van defensie en scheepvaartbelangen. Daarnaast zullen regels worden gesteld ter verzekering van de externe veiligheid en in het belang van het milieu voorzover dit niet wordt geregeld via de milieuwetgeving (bijvoorbeeld op het continentale plat). Met het oog op het planmatig beheer van delfstoffen en aardwarmte bestaat het voornemen een verplichting in het Mijnbouwbesluit op te nemen om een zogenaamd winningsplan op te stellen. Op de inhoud hiervan is reeds in paragraaf 4.1 ingegaan.

Ook kunnen op basis van het Mijnbouwbesluit regels worden gesteld met betrekking tot de opslag in de ondergrond. Het ligt in de bedoeling regels te stellen voor activiteiten die veel voorkomen, zoals het in de ondergrond brengen van stoffen die nodig zijn voor of vrijkomen bij het opsporen of winnen van delfstoffen. De algemene normen zullen zoveel mogelijk worden neergelegd in het Mijnbouwbesluit en de uitwerking van die normen in concentraties en hoeveelheden kan plaatsvinden bij ministeriële regeling. Het ligt daarbij tevens in de bedoeling het in de ondergrond brengen van die stoffen van de vergunningplicht uit te zonderen. Anders dan in de ontwerp opslag-amvb zal het Mijnbouwbesluit de opslag van gas in een delfstofvoorkomen (met name in «lege» gasvelden) niet van de vergunningplicht uitzonderen. Voor een dergelijk specifiek gebruik van de diepe ondergrond zal een opslagvergunning vereist zijn.

Evenals bij die ontwerp-amvb het geval is geweest zal het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer intensief bij de

voorbereiding van het desbetreffende onderdeel van het Mijnbouwbesluit worden betrokken. Uiteraard zal de regelgeving ook in goed overleg met eventueel andere betrokken ministeries tot stand worden gebracht. In beginsel zal bij opslag hetzelfde systeem worden gevolgd als bij de opsporing en winning van delfstoffen, namelijk dat in de gevallen, die worden bestreken door hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, de algemene regels worden gebaseerd op de Wet milieubeheer. In de overige gevallen zal het milieu worden geregeld via de Mijnbouwwet. Op dit onderwerp wordt verder ingegaan in paragraaf 6.2.

In de wet wordt tevens de basis gelegd om, voorzover nodig, extra of afwijkende regels te kunnen stellen voor het continentaal plat, omdat daar de landwetgeving in het algemeen niet van toepassing is. Zo is het bijvoorbeeld om die reden mogelijk regels te stellen op basis van de Mijnbouwwet ter bescherming van de scheepvaart en de visserijen ten behoeve van het in stand houden van de levende rijkdommen van de zee en het leggen en onderhouden van onderzeese kabels en pijpleidingen voor de mijnbouw (artikel 44, derde lid). Omdat veelal geen verschil in situatie bestaat tussen het continentaal plat (buiten de 12 mijl) en de territoriale zee (binnen de 12 mijl) is de bevoegdheid tot het stellen van regels uitgebreid tot de territoriale zee. Zo kan worden bewerkstelligd dat eenduidige regels worden opgesteld. Uiteraard zal alleen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt worden voorzover het te behartigen belang daartoe noopt.

Voor andere situaties, waarin een regeling voor de mijnbouw ontbreekt, die wel noodzakelijk is, kunnen eveneens op grond van de Mijnbouwwet regels worden gesteld. Een voorbeeld hiervan is de hierboven reeds genoemde mogelijkheid milieuregels te stellen voor die gevallen waarop hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is, zoals voor tijdelijke installaties en voor winning op het continentaal plat.

Anders dan tot nu toe wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen regels te geven voor boringen, welke geen mijnbouwdoel dienen alsmede voor verkenningsonderzoek. Gedacht moet dan worden aan algemene technische regels. Zoals eerder is vermeld is een in de wet opgenomen vergunningplicht te zwaar geacht voor deze activiteiten, doch in bepaalde gevallen kan de noodzaak bestaan regulerend op te kunnen treden. Het wetsvoorstel scheidt in artikel 44, eerste lid, onderdelen d en e, de grondslag voor een regeling in het Mijnbouwbesluit.

Als laatste artikel kent hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel een basis voor regels met betrekking tot het door middel van ondergrondse werken onttrekken van vaste stoffen, die niet zijn aan te merken als delfstoffen en van delfstoffen die aanwezig zijn op een diepte van minder dan 100 meter (artikel 46). Deze regels kunnen worden gesteld ter bescherming van de veiligheid met het oog op instorting. Het ligt niet in de bedoeling van deze bepaling gebruik te maken voor het verzekeren van de veiligheid bij het maken van infrastructurele werken zoals (spoor)tunnels. Wél zal van de mogelijkheid om regels te stellen gebruik worden gemaakt ten aanzien van het maken en het in stand houden van kalksteengroeven (mergelgroeven). Het Staatstoezicht op de mijnen is op dit gebied bij uitstek deskundig.

6. Milieu

6.1. Algemeen

In het wetsvoorstel wordt beoogd ten minste dezelfde mate van kwaliteit van bescherming van het milieu te garanderen als onder de huidige wetgeving het geval is. Getracht is het huidige stelsel te vereenvoudigen

door meer aan te sluiten bij de Wet milieubeheer dan thans het geval is. Het belang van de bescherming van het milieu heeft in het wetsvoorstel dezelfde inhoud als in de Wet milieubeheer.

Het milieubeleid voor de mijnbouwsector heeft niet alleen een wettelijke basis. Zo is op 2 juni 1995 de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid olie- en gaswinningsindustrie tot stand gekomen. Bij de totstandkoming en uitvoering zijn de mijnbouwmaatschappijen, de NOGEPA (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Produktie Associatie) en de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken betrokken. Daarnaast is er een meerjarenafspraak gemaakt over de reductie van het energiegebruik.

6.2. Afstemming met de Wet milieubeheer

In het algemeen zullen voor de mijnbouw de normale milieuregels op basis van de Wet milieubeheer gelden. Dit geldt eveneens voor het ondergrondse deel van de mijnbouwwinrichting, hetgeen tot nu toe werd geregeld via de mijnwetgeving. De vergunning ingevolge de Wet milieubeheer zal gaan gelden voor het ondergrondse én het bovengrondse deel van de mijnbouwwinrichting. Op deze wijze ontstaat een integrale vergunning waarin bovengrondse en ondergrondse aspecten eenvoudiger op elkaar kunnen worden afgestemd dan momenteel het geval is.

De reikwijdte van hoofdstuk 8 (Inrichtingen) van de Wet milieubeheer is onder de huidige wetgeving voor de mijnbouw beperkt tot drie mijl uit de kust. In dit wetsvoorstel wordt deze beperking opgeheven waardoor dit hoofdstuk van de Wet milieubeheer ook voor de mijnbouw tot twaalf mijl uit de kust zal gaan gelden. De Minister van Economische Zaken blijft bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunningen op basis van de Wet milieubeheer.

In de Mijnbouwwet is de mogelijkheid opgenomen milieuregels te stellen voor gevallen die niet door hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden bestreken, zoals met betrekking tot (tijdelijke) opsporingsboringen en activiteiten op het continentaal plat. Hierdoor wordt het mogelijk leemtes in de milieubescherming via de Mijnbouwwet op te vullen. Dit zal bij voorkeur gebeuren via (algemene) regels in het Mijnbouwbesluit. Voorzover dat niet kan zullen voorschriften, zoals die welke kunnen worden verbonden aan de in artikel 35 opgenomen mijnbouwmilieu-vergunning, moeten leiden tot een voldoende bescherming van het milieu.

Op grond van het wetsvoorstel (zie artikel 142, onderdeel D) kan de Minister van Economische Zaken voordrachten doen voor algemene maatregelen van bestuur op basis van de Wet milieubeheer voorzover het milieuregels betreft die uitsluitend betrekking hebben op mijnbouwactiviteiten. In goede samenspraak met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is gekozen voor deze logische en pragmatische benadering. Uiteraard zal van de expertise van beide departementen gebruik gemaakt worden bij het opstellen van deze algemene regels. Wanneer alle mogelijkheden van de Wet milieubeheer worden benut, kan het zowel gaan om algemene regels naast de vergunningsvoorschriften, doch ook om het stellen van algemene regels in gevallen waarin vrijstelling wordt verleend van het vergunningsvereiste.

Als uitvloeisel van de hierboven aangegeven keuzen komt de mogelijkheid om in het belang van het milieu een opsporings-, winnings- of opslagvergunning te weigeren of aan deze vergunningen in het belang van het milieu voorschriften te verbinden, te vervallen. Aan deze mogelijkheid bestaat geen behoefte meer, nu het milieubelang geheel zal worden behartigd door de milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer of op basis van de Mijnbouwwet (mijnbouwmilieu-

vergunning, zie paragraaf 6.3). Dergelijke milieuvergunningen zijn alleen niet vereist, indien voor de desbetreffende activiteit op basis van één van beide wetten algemene milieuregels gelden (zie hierboven). De hier gemaakte keuze heeft tot gevolg dat er een scherpere scheiding is ontstaan tussen het milieubelang en de overige door de Mijnbouwwet bestreken belangen.

Naast de hierboven genoemde regels is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen ten behoeve van het milieubelang gebieden voor opsporing, winning of opslag geheel of gedeeltelijk te sluiten. Hierop wordt in paragraaf 6.7 nader ingegaan.

Vanwege de territoriaal beperkte reikwijdte van de Wet milieubeheer wordt de bescherming van het milieu op het continentaal plat door de mijnwetgeving geregeld. In de huidige Mijnwet continentaal plat ontbreekt de mogelijkheid om regels te stellen ter beperking van de uitstoot naar de lucht. Hoewel het milieuconvenant ook dit milieucompartiment bestrijkt is, mede gelet op internationale verplichtingen, besloten ook dit milieuaspect in het wetsvoorstel mee te nemen (zie de toelichting bij artikel 44).

6.3. Mijnbouwmilieuvergunning

Zoals eerder is aangegeven ligt het in de bedoeling dat alle mijnbouwwerken, waarop hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is (met name installaties voor opsporing op het land en installaties op het continentaal plat) slechts met toestemming van de Minister van Economische Zaken mogen worden opgericht en in stand gehouden. Slechts in het geval voor die werken algemene milieuregels gelden, zal een zogenaamde mijnbouwmilieuvergunning niet nodig zijn. Aan die mijnbouwmilieuvergunning kunnen de noodzakelijk geachte voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 35). Op dit moment worden aan vergunningen op grond van de Wet opsporing delfstoffen en aan concessies op grond van de Mijnwet 1810 voorschriften verbonden die de houder van de vergunning of de concessie verbieden om een boring te verrichten of een installatie te plaatsen, zonder een door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd plan. Zo'n goedkeuring wordt wel aangeduid als een locatiebesluit. Krachtens overgangsrecht worden de bestaande locatiebesluiten in beginsel omgevormd tot mijnbouwmilieuvergunningen (zie artikel 111, vijfde lid).

Voor de mijnbouwmilieuvergunning is aansluiting gezocht bij de Wet milieubeheer (artikel 35, achtste lid). Zo is het bij voorbeeld mogelijk mijnbouwmilieuvergunningen te vervangen door algemene regels in het Mijnbouwbesluit. Gelet op de aard van de mijnbouwmilieuvergunning zijn niet alle bepalingen van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer van toepassing verklaard. Hieraan bestaat geen behoefte.

De mijnbouwmilieuvergunning wordt verleend aan degene die een werk voor de opsporing, winning of opslag opricht dan wel in stand houdt. Slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan een dergelijke vergunning worden geweigerd. Uiteraard zal bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning ook bezien worden of vergunningverlening niet strijdig is met internationale verplichtingen. Te denken valt hierbij aan de verplichtingen in het OsPar-verdrag¹. Omdat er geen milieutoetsing (meer) plaats vindt bij de verlening van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning zal de milieu-afweging geheel dienen plaats te vinden bij de verlening van de (mijnbouw)milieuvergunningen dan wel volgen uit de algemene regels (in beide gevallen kan dit zijn op basis van de Wet milieubeheer (hoofdstuk 8) of op basis van de Mijnbouwwet).

¹ Het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16 en 141).

6.4. Milieu-effectrapportage

In een aantal gevallen dient, alvorens een mijnbouwactiviteit mag worden verricht, een milieu-effectrapport te worden gemaakt. Als uitvloeisel van de laatste wijziging van de EG-richtlijn betreffende de milieu beoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten¹ en als uitvloeisel van het Espoo-verdrag², zal bij de besluitvorming omtrent winningsinstallaties met een dagproductie van 500 000 of meer m³ aardgas of van 500 of meer ton aardolie, een milieu-effectrapport moeten worden gemaakt. Nagenoeg alle winningsinstallaties voor gas en olie overschrijden deze productiegrenzen. Voor de winning op het continentaal plat zijn de gevolgen aanzienlijk, omdat daar thans een milieu-effectrapportage niet verplicht is (geen m.e.r.-plicht). Voor de winning binnen het territoir geldt de m.e.r.-plicht op dit moment alleen binnen gevoelige gebieden, zoals deze in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 zijn aangeduid. Bij de besluitvorming omtrent winningsinstallaties buiten deze gevoelige gebieden zal in de toekomst eveneens een milieu-effectrapport moeten worden gemaakt. Zie in dit verband ook de toelichting bij artikel 35. Booractiviteiten zijn m.e.r.-plichtig, indien zij worden uitgevoerd in een milieugevoelig gebied, zoals nader omschreven in het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

6.5. Bodembescherming

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is tevens de afbakening met de Wet bodembescherming nader bezien. Getracht is te komen tot een simpeler afbakening zonder afbreuk te doen aan het milieubelang. De toepasselijkheid van de Wet bodembescherming voor de mijnbouw is in beginsel gehandhaafd. Dit betekent dat de zorgplicht en de saneringsregeling ook blijven gelden voor deze sector. Waar echter tot nu toe de op de artikelen 6 tot en met 12 van de Wet bodembescherming gebaseerde algemene maatregelen van bestuur op bovengrondse mijnwerken van toepassing waren, is deze toepasselijkheid in het voorstel komen te vervallen. Het huidige stelsel van toepasselijkheid op bovengrondse mijnrichtingen en niet op ondergrondse, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders was bepaald (artikel 99 Wet bodembescherming) wordt daarmee verlaten. Omdat zich nu ook nog het geval kan voordoen, dat er een Wet milieubeheer-vergunning voor een mijnbouwinstallatie is vereist, waarin delen van de bij of krachtens de Wet bodembescherming gestelde regels moeten worden geïntegreerd, is het huidige systeem, dat beoogde te komen tot één geïntegreerde milieuvergunning, ingewikkeld. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld alle mijnbouwactiviteiten (boven- en ondergronds) milieuvergunningplichtig te maken dan wel daarvoor algemene regels te stellen, waarin ook de nodige bodembeschermende maatregelen kunnen worden voorgeschreven (op basis van de Wet milieubeheer of de Mijnbouwwet). Daarom bestaat aan het huidige systeem van aanvullende bodembeschermende maatregelen op basis van de Wet bodembescherming geen behoefte meer. De toepasselijkheid van de artikelen 6 tot en met 12 van de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur komt dan ook te vervallen. Omdat het in bepaalde uitzonderingsgevallen praktisch kan zijn (delen van) algemene maatregelen van bestuur op basis van de Wet bodembescherming toch van toepassing te verklaren op mijnbouwactiviteiten is de mogelijkheid opgenomen dit te doen via het Mijnbouwbesluit (artikel 140). Dit heeft als voordeel ten opzichte van de huidige situatie, dat direct uit het Mijnbouwbesluit blijkt welke bodembeschermende regels van toepassing zijn op mijnbouwactiviteiten.

¹ Richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 (PbEG L 397) tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

² Het op 25 juni 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1996, 82).

6.6. Bodembeweging

In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op bodembeweging, die kan optreden als gevolg van de winning (artikelen 34, 36, 41, 44, 45 en 46). Deze bepalingen zijn deels nieuw ten opzichte van de huidige wetgeving. In het voorstel zelf is nu bepaald dat de houder van een winningsvergunning verplicht is de winning zodanig ter hand te nemen dat schade door bodembeweging (te denken valt aan bodemdaling en instortingen) als gevolg van de winning zoveel mogelijk wordt voorkomen (artikel 34). Deze verplichting gaat niet zo ver, dat een normale winning, die soms onvermijdelijk bodembewegingen met zich meebrengt, niet meer mogelijk zou zijn. Wél dient de vergunninghouder te voorkomen, dat bijvoorbeeld door een bijzondere wijze van winning meer schade of een grotere kans op schade ontstaat dan zou ontstaan bij een «normale» wijze van winning. Ook dient de vergunninghouder te voorkomen dat de (externe) veiligheid wordt geschaad of nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt. Op grond van het Mijnbouwbesluit zal van de houder van een winningsvergunning worden gevraagd om een winningsplan te presenteren. In dit plan wordt, zoals reeds eerder beschreven, onder meer aangegeven welke de voorgenomen jaarlijkse winning is gedurende de looptijd van het plan. Als een voorgesteld winningsplan de instemming van de Minister van Economische Zaken heeft gekregen, zal de winning overeenkomstig het plan plaats moeten vinden. Omdat er een relatie kan bestaan tussen de winning en de te verwachten bodemdaling als gevolg van die winning, zullen de te verwachten (maximum) waarden in het plan moeten worden opgenomen. De relatie tussen winning en bodemdaling is overigens niet eenduidig. Bij het winnen van aardwarmte is geen of nauwelijks daling te verwachten. Bij de winning van gas is een gespreide, gelijkmatige daling te verwachten. De verwachting is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals de aard van de winning, de bodemgesteldheid en het depletietempo.

Als bodemdaling te verwachten is zal het winningsplan een beschrijving moeten bevatten van de nadelige gevolgen en van de (voorgenomen) maatregelen om deze nadelige gevolgen op te vangen. Bij de beoordeling van het plan door de Minister van Economische Zaken zal, naast een beoordeling in het kader van het planmatig beheer van de delfstoffenvoorraad, ook beoordeeld worden of het winningstempo en de winningswijze met het oog op de veiligheid en het milieu acceptabel zijn en of de voorgestelde maatregelen voldoende waarborgen inhouden om de nadelige gevolgen van die winning op te vangen.

Ten aanzien van de veiligheid dient gedacht te worden aan het voorkomen van onveilige situaties door verzakking van grote infrastructurele werken, zoals dijken en sluizen. In samenwerking met de eigenaren van deze werken, lokale bestuurders en waterschappen en andere betrokkenen zal de vergunninghouder in voorkomende gevallen maatregelen moeten treffen, dan wel de (extra) kosten moeten vergoeden. Hetzelfde geldt ten aanzien van natuurgebieden, die wellicht door de winning in onaanvaardbare mate schade zouden leiden. In dat geval zal de vergunninghouder met de beheerders van die gebieden en eventueel andere betrokkenen tot een oplossing moeten zien te komen.

Omdat het belangrijk is over voldoende gegevens te kunnen beschikken om te bezien of de vergunninghouder zijn verplichtingen nakomt, zal deze worden verplicht voorafgaand aan, tijdens en tot vijf jaar ná de afloop van de winning metingen te verrichten. Als er meer bodemdaling dreigt op te treden dan als maximumwaarden in het winningsplan zijn neergelegd, zal in eerste instantie de winning zodanig moeten worden aangepast dat binnen de grenzen van het plan gewonnen wordt. Zo nodig kan het plan worden aangepast.

Behalve bij het winningsplan kan bodembeweging ook een rol spelen bij

de beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning. Omdat de milieu-effecten, die optreden als gevolg van bodembewegingen buiten de inrichting in het algemeen reeds bij de toetsing van het winningsplan aan de orde zullen zijn, zal bij de procedure voor de milieuvergunning veelal kunnen worden volstaan met het bezien van eventuele lokale bodembewegingseffecten op het milieu.

Op het gebied van bodembeweging bestaat behoefte aan externe expertise, enerzijds in verband met het oog op de mogelijk optredende schade en anderzijds in verband met de noodzakelijke onafhankelijkheid. Voorgesteld wordt daarom een onafhankelijke commissie van deskundigen in het leven te roepen, die aan de Minister van Economische Zaken advies kan verstrekken (paragraaf 6.2). Dit advies kan betrekking hebben op door de minister te geven beschikkingen en op de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften of van voorgenomen beleid. De commissie adviseert in ieder geval over het door de minister op grond van artikel 41 te bepalen bedrag waarvoor eventueel zekerheid gesteld moet worden in verband met door bodembeweging optredende schade. Tevens kan de commissie op verzoek inlichtingen verschaffen over het mogelijke verband tussen bodembeweging en het winnen van delfstoffen of het opslaan van stoffen. Een dergelijk verzoek kan worden gedaan door een ieder bij wie door bodembeweging schade is opgetreden of is te verwachten, als die bodembeweging redelijkerwijs het gevolg kan zijn van het winnen of het opslaan. De commissie zal zich daarbij niet uitlaten over de vraag of de eventuele schade het gevolg is van de bodemdaling, doch alleen over de relatie tussen de winning en de eventuele bodemdaling. Als sluitstuk voor de regeling voor bodembeweging kunnen in zeer bijzondere gevallen nog niet uitgegeven gebieden voor winning worden gesloten (zie paragraaf 6.7).

In het kader van de verbetering van de (rechts)bescherming van derden wordt in artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een bijzondere aansprakelijkheid ingevoerd van de exploitant van een mijnbouwwerk jegens derden voor schade als gevolg van bodembeweging (artikel 137, onder B, van het wetsvoorstel). Deze aansprakelijkheidsbepaling zal ertoe leiden, dat de exploitant aansprakelijk is voor schade als gevolg van bodembewegingen, indien deze wordt veroorzaakt door de winning van of de opslag in de ondergrond, ook in het geval er geen sprake is van schuld (de zogenaamde risico-aansprakelijkheid). De desbetreffende bepaling vindt een plaats in het Burgerlijk Wetboek, naast de al bestaande risico-aansprakelijkheid voor zogenaamde blow-outs. Voorop staat, dat de invoering van risico-aansprakelijkheid als voorzien in het wetsvoorstel geen wijziging brengt in het toepasselijke schadevergoedingsrecht van afdeling 6.1.10 van het Burgerlijk Wetboek.

Ter verzekering van de uitbetaling van eventuele schadevergoedingen wordt in de Mijnbouwwet de mogelijkheid geïntroduceerd zekerheid te laten stellen door de winner van delfstoffen of door degene die opslaat. Deze bepalingen zullen niet alleen gelden voor schades, die ontstaan door gebruikmaking van nieuwe vergunningen, doch ook zullen zij betrekking hebben op schades, die bekend zijn geworden na de inwerkingtreding van deze bepalingen en het gevolg zijn van de winning met behulp van reeds verleende vergunningen en concessies. Voor deze toepasselijkheid op nieuwe schades uit bestaande concessies is gekozen om te komen tot een integrale regeling, ter voorkoming van rechtsongelijkheid tussen verhaal zoekende burgers. Daarbij heeft meegespeeld, dat de invoering van deze bepaling in de praktijk geen grote verandering voor de mijnbouwmaatschappijen met zich mee zal brengen, gelet op de wijze waarop op dit moment schades worden afgewikkeld. Zie voor een nadere beschouwing omtrent de aansprakelijkheid ook de toelichting bij de artikelen 137 en 138.

In het wetsvoorstel zijn de belangen van de grondeigenaar op verschillende wijzen zeker gesteld. Niet alleen door de invoering van de hierboven bedoelde risico-aansprakelijkheid voor bodembewegingen, maar ook door verbetering van het systeem van milieuregels (waaronder de milieu- en de mijnbouwmilieuvergunning) en door de mogelijkheid alle regels te kunnen stellen die in het kader van de veiligheid zijn vereist. Gezien deze bescherming van de belangen van de bovengrondeigenaar is gemeend dat het onjuist zou zijn, wanneer deze zich tegen de winning van delfstoffen en opslag diep onder zijn grond zou kunnen verzetten, terwijl hij vanwege de diepte, waarop dat gebeurt, daarbij geen rechtstreeks belang heeft. Om die reden is een bepaling in het wetsvoorstel opgenomen, die ertoe strekt dat de bovengrondeigenaar opsporings-, winnings- en opslagactiviteiten moet gedogen voorzover die plaatsvinden op een diepte van meer dan 100 meter. Degene die deze activiteiten verricht zal dan wel volgens de voor hem geldende regels moeten werken (artikel 4). Een dergelijke bepaling is opgenomen, omdat de eigenaar van de bovengrond namelijk, tenzij er sprake is van een speciale wettelijke voorziening (zoals in het geval van delfstoffen, waarvan de staat eigenaar is), ook eigenaar van de ondergrond is. Bij opsporing, winning en opslag zullen er activiteiten in de ondergrond worden verricht door een ander dan de eigenaar van die ondergrond. De algemeen geldende norm, die is neergelegd in artikel 21, tweede lid, van Boek 5 BW, wordt door artikel 4 van het wetsvoorstel geconcretiseerd. De grens hierbij is gelegd bij activiteiten op een diepte meer dan 100 meter onder de oppervlakte.

6.7. Gesloten gebieden

In beginsel kunnen voor het gehele Nederlandse grondgebied met inbegrip van het Nederlandse deel van het continentaal plat, vergunningen worden verleend op basis van de Mijnbouwwet. Hierop kan echter bij wet een uitzondering worden gemaakt, namelijk wanneer voor een bepaald gebied de kans op schade voor het milieu of op beweging van de bodem als gevolg van de winning van delfstoffen of van aardwarmte zodanig is, dat verlening van een vergunning niet verantwoord is (artikel 7). In dat geval is het mogelijk dat gebied (al dan niet tijdelijk) voor opsporing, winning of opslag te sluiten.

Om een goede afweging van belangen te verzekeren en zo nodig een uitgebreide gedachtewisseling in en met de Staten-Generaal te garanderen is ervoor gekozen de sluiting van gebieden bij wet te regelen. Om te voorkomen dat in de tijd dat het wetsvoorstel tot sluiting van een gebied bij het parlement aanhangig is, vergunningen voor het gebied moeten worden verleend, is in het voorstel de mogelijkheid opgenomen, vooruitlopend op de desbetreffende wet, het gebied bij ministeriële regeling te sluiten. Deze regeling moet binnen een jaar worden gevolgd door een wetsvoorstel dat de betrokken regeling zal vervangen, bij gebreke waarvan de regeling komt te vervallen en vergunningen voor het desbetreffende gebied kunnen worden verleend. In dit geval en in het geval het wetsvoorstel, strekkende tot sluiting van een gebied, wordt verworpen of ingetrokken, zullen degenen, die een aanvraag tot een vergunning vóór het van kracht worden van de ministeriële regeling hebben ingediend voor dat gebied of die reeds over een opsporingsvergunning beschikten, in hun oorspronkelijke rechten worden hersteld. In het onderhavige wetsvoorstel is reeds een (overgangs)bepaling opgenomen, die ertoe strekt dat voor gebieden binnen de Waddenzee geen opsporingsvergunningen worden verleend voorzover de bij de inwerkingtreding van deze wet geldende Planologische Kernbeslissing met betrekking tot de Waddenzee (PKB Waddenzee) zich daartegen verzet (artikel 119).

Van de mogelijkheid een gebied te sluiten voor de winning van delfstoffen of aardwarmte in geval een opsporingsvergunning is verleend, zal de

minister slechts overgaan in de zeer uitzonderlijke gevallen, waarin hij van oordeel is dat geen andere mogelijkheid tot het beperken of voorkomen van schade open staat, terwijl het gaat om substantiële schade (dat wil zeggen dat de economische belangen niet tegen deze schade opwegen). Dit betekent dan namelijk een doorbreking van het in artikel 11 neergelegde recht van de houder van een opsporingsvergunning op een winningsvergunning. In het geval er een opsporingsvergunning is verleend en een voorkomen is aangetroffen in een economisch winbare hoeveelheid zal, indien het desbetreffende gebied geheel of gedeeltelijk bij wet voor winning wordt gesloten, de staat de verplichting hebben een schadevergoeding aan de houder van die opsporingsvergunning te betalen (artikel 7, derde lid). Deze schadevergoeding zal zich niet uitstrekken tot de vergoeding van gederfde winst, maar wel tot vergoeding van de gemaakte kosten, uiteraard naar redelijkheid en billijkheid.

Het wetsvoorstel, strekkende tot sluiting van een gebied, zal – voorzover nodig – een uitwerking van de schadevergoedingsplicht bevatten. De mogelijkheid van het toekennen van schadevergoeding is niet in de wet vastgelegd voor het geval een gebied bij ministeriële regeling wordt gesloten, maar de sluiting niet bij wet wordt bevestigd. In dat geval kan het zijn dat de behandeling van een aanvraag voor een winningsvergunning opgeschort is geweest. Een vergoeding van kosten ten behoeve van de aantoning, zoals in artikel 7, derde lid voor de definitieve sluiting wordt geregeld, is in dit geval niet aan de orde, omdat winning uiteindelijk toch zal kunnen plaatsvinden. Eventueel zou sprake kunnen zijn van kosten die het gevolg zijn van een vertraging die ontstaat tussen het moment van de feitelijke aanvraag en het moment van winning. Het spreekt vanzelf dat de overheid in de beschreven situatie gehouden is een snelle afwikkeling van de aanvraag te bevorderen. Overigens zal een dergelijke vertraging moeilijk vast te stellen zijn, omdat niet alleen tussen het moment van aanvraag van een vergunning en het moment van verlening wisselende tijdsperiodes kunnen zitten (die een veelheid van oorzaken kunnen hebben, waaronder het instellen van bezwaar en beroep), maar ook tussen het moment van vergunningverlening en aanvang van de feitelijke winning. Dergelijke vertragingen komen in beginsel voor rekening en risico van de aanvrager of de houder van de vergunning; een speciale schadevergoedingsregeling hiervoor is onwenselijk. Dit laat onverlet het recht van een gelaedeerde om – op basis van het algemene recht – een vergoeding te vorderen voor door hem geleden schade.

6.8. Het verwijderen van mijnbouwinstallaties, pijpleidingen en kabels

In het wetsvoorstel zijn twee bepalingen opgenomen om te verzekeren dat een mijnbouwinstallatie, die niet meer wordt gebruikt voor de opsporing of winning van delfstoffen of van aardwarmte dan wel voor opslag, wordt verwijderd. In artikel 39 wordt de verplichting neergelegd voor de (laatste) vergunninghouder om een dergelijke installatie te verwijderen. In artikel 42 wordt via de mogelijkheid van het vragen van een zekerheid de verwijdering van een dergelijke mijnbouwinstallatie gewaarborgd. Het betreft hier enkel de verwijdering van installaties, die in het oppervlakte-water staan (zee en binnenwateren). Een verplichting voor de verwijdering van op het land staande mijnbouwwerken is niet nodig geoordeeld, omdat daar onder andere via de eigendom van de grond, waarop deze installaties staan voldoende mogelijkheden bestaan de vergunninghouder of voormalig vergunninghouder te dwingen het mijnbouwwerk, indien dat wordt gewenst, te verwijderen.

Thans is de verplichting een mijnbouwinstallatie te verwijderen opgenomen in de beide mijnreglementen (artikel 68 van het Mijnreglement continentaal plat en artikel 136 van het Mijnreglement

1964). Om te verzekeren dat de vergunninghouder zich niet aan zijn verplichtingen kan onttrekken wordt sinds 1989 in winningsvergunningen een voorschrift opgenomen, dat de vergunninghouder verplicht voor de opruiming op verzoek van de minister een zekerheid te stellen. Met het oog op de gewenste duidelijkheid en de handhaafbaarheid is niet gekozen om het huidige systeem voort te zetten, doch om de noodzakelijk geachte bepalingen direct in het wetsvoorstel op te nemen.

De verdere afwikkeling van de verplichting tot verwijdering zal worden geregeld in het Mijnbouwbesluit. Waar het onder de huidige wetgeving voldoende was het platform na het beëindigen van de activiteiten te verwijderen zal nu een plan opgesteld moeten worden waarin aangegeven wordt wat er na verwijdering met het platform zal gaan gebeuren. Te denken valt hierbij aan sloop en hergebruik. Slechts na goedkeuring door de overheid van het plan mag tot opruiming overgegaan worden. Het Staatstoezicht op de mijnen zal erop toezien dat dit overeenkomstig het plan gebeurt.

In het wetsvoorstel is tevens de verplichting opgenomen om schroot of ander materiaal op te ruimen, dat bij het plaatsen of verwijderen van de mijnbouwinstallatie aldaar is terecht gekomen (artikel 39, tweede lid). Voor het opnemen van deze verplichting is gekozen, omdat anders onduidelijk zou zijn of dit materiaal nog behoort tot of moet worden toegerekend aan de mijnbouwinstallatie. Op de gekozen wijze is in ieder geval verzekerd, dat ook dit materiaal wordt verwijderd.

Nieuw is de bepaling, dat de minister expliciet een termijn kan stellen waarbinnen moet zijn opgeruimd. Hiervan kan gebruik gemaakt worden indien degene die dient op te ruimen, onwillig is. Na het verlopen van deze termijn is duidelijk of aan de wettelijke verplichting is voldaan (en kan na opruiming de gestelde zekerheid komen te vervallen). Deze bepaling geeft bovendien de ruimte om het opruimen van een installatie uit te stellen als zich bijvoorbeeld de situatie voordoet dat het platform geen functie heeft bij het winnen, maar nog wel een schakel vormt in het transportsysteem.

Er is gekozen voor het systeem de verplichtingen (opruiming en zekerheidstelling) te leggen bij de vergunninghouder. Indien er meer deelnemers in de vergunning zijn, ligt de verplichting op de operator, evenals is gedaan bij de verplichtingen met betrekking tot bodembeweging. In het geval de vergunning wordt gehouden door meer dan een natuurlijke persoon of rechtspersoon zal de operator voldoende zekerheid dienen te bieden. Dit kan hij bij voorbeeld als enige zelf doen, maar hij kan ook de door alle deelnemers in de vergunning gestelde zekerheden gezamenlijk als zekerheid aan de minister voorleggen. De eerstgenoemde mogelijkheid heeft als voordeel dat bij overdracht van de vergunning (waarbij de operator veelal de constante factor is) geen nieuwe zekerheid behoeft te worden gevraagd. Daarbij zullen de kosten van de gestelde zekerheid logischerwijs worden omgeslagen over alle deelnemers in de vergunning. Het ligt ook in de rede, dat de bestaande overeenkomsten, die met deze zekerheidstelling door de operator geen rekening hebben gehouden, op dit punt zullen worden aangepast, zodat ook voor die gevallen de kosten van de zekerheid worden gedragen door alle deelnemers in de vergunning.

In het wetsvoorstel is ook een bepaling opgenomen met betrekking tot het verlaten van pijpleidingen en kabels op het continentaal plat (artikel 40). Anders dan mijnbouwinstallaties behoeven pijpleidingen en kabels daar slechts bij uitzondering te worden verwijderd, omdat deze namelijk ook op een verantwoorde wijze kunnen worden achtergelaten. Op het continentaal plat liggen pijpleidingen en kabels veelal ingegraven in de zeebodem. Verwijderen zou in dit geval meer schade berokkenen dan het laten liggen. In het Mijnbouwbesluit kunnen met het oog op onder andere de veiligheid en het milieu algemene regels worden gesteld ten aanzien

van die leidingen en kabels. Hierbij kan gedacht worden aan het stellen van eisen aan de manier waarop een leiding of kabel achtergelaten wordt (bij voorbeeld schoonmaken en perforeren). Dit zelfde geldt met betrekking tot pijpleidingen en kabels op het territorium. Voor deze is het niet nodig geoordeeld een soortgelijke bevoegdheid voor de minister te introduceren, omdat daar in ieder geval met de eigenaar van de bovengrond afspraken kunnen worden gemaakt over het al dan niet verwijderen. Bovendien kunnen pijpleidingen en kabels op het land op voldoende diepte ingegraven blijven liggen of kunnen andere maatregelen worden getroffen, zoals het aanbrengen van markeringen of afrasteringen.

De verplichtingen met betrekking tot het verwijderen van pijpleidingen en kabels op het continentaal plat richt zich rechtstreeks tot de beheerder of de laatste beheerder en niet tot de vergunninghouder. Deze laatste heeft namelijk niet altijd de beheerder van de kabel of pijpleiding te zijn. Ook de eisen voor het verlaten van pijpleidingen en kabels richten zich tot de beheerder. Opgemerkt zij, dat het hier alleen pijpleidingen en kabels betreft die worden gebruikt voor de opsporing of winning van delfstoffen of aardwarmte of voor opslag. Een verdergaande verplichting voor alle kabels en pijpleidingen in Nederland en op het continentaal plat acht ik niet verenigbaar met de strekking van dit wetsvoorstel.

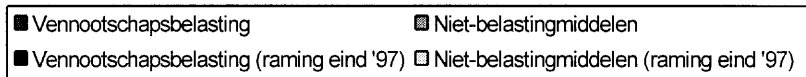
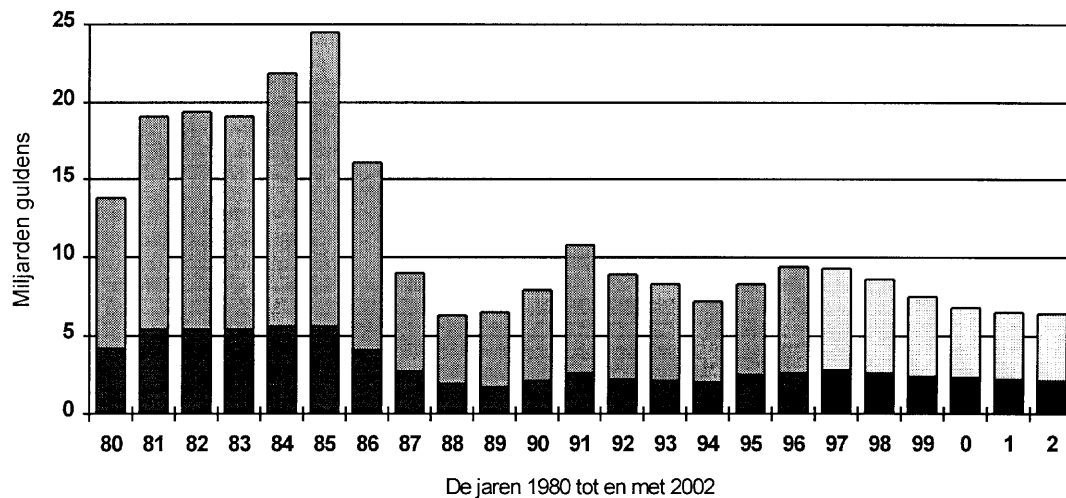
7. Financieel regime koolwaterstoffen

7.1. Algemeen

Nederland verkeert in de gelukkige positie dat er nog steeds een grote hoeveelheid winbaar gas in de bodem zit. Die rijkdom moet op een verantwoorde wijze geëxploiteerd worden. Het overheidsbeleid is erop gericht de opbrengsten voor de samenleving optimaal te laten zijn. Het uitgangspunt hierbij is dat de natuurlijke eigendom van bodemschatten bij de staat berust en dit brengt met zich mee dat de winning van delfstoffen ook voordelen voor de gemeenschap moet opleveren. De houder van een vergunning voor de winning van koolwaterstoffen heeft het exclusieve recht verkregen om een deel van de natuurlijke rijkdommen van het Nederlandse territorium of het aan Nederland toebehorende deel van het continentale plat te exploiteren. Tegenover de gebruikmaking van dit recht staan vergoedingen in de vorm van niet-belastingmiddelen. Daarnaast is de vergunninghouder onderworpen aan de vennootschapsbelasting.

De inkomsten die de staat uit de winning van koolwaterstoffen genereert, zijn een belangrijke post op de Rijksbegroting. Deze inkomsten komen voor het grootste deel voor rekening van de aardgaswinning.

Aardgasbaten



Het niveau van de aardgasbaten in een bepaald jaar is afhankelijk van een groot aantal factoren. Te denken valt hierbij onder andere aan de hoogte van de olieprijs, de dollarkoers en het zich al dan niet voordoen van een koude winter. Om een indruk te geven hoe de aardolie en -gasbaten zijn onderverdeeld volgt hieronder als voorbeeld de meest recente verwachting voor het jaar 1998 (de opbrengsten uit aardolie zijn meegeerekend maar dragen in verhouding in zeer beperkte mate bij aan de onderstaande bedragen):

| Niet-belastingmiddelen | (x f 1 000) |
|--|-------------|
| Aardgasbaten MeerOpbrengstRegeling Groningen | 2 400 000 |
| Aardgasbaten via EBN B.V. | 1 850 000 |
| Opbrengsten mijnwetgeving: | |
| Winstaandeel | 784 780 |
| Cijns | 204 900 |
| Oppervlakterechten | 40 300 |
| Verkenningvergunningen | 20 |
| Dividend Gasunie via EBN | 12 000 |
| Dividend Gasunie | 8 000 |
| Belastingmiddelen | - |
| Vennootschapsbelasting | 2 500 000 |
| Totaal | 7 800 000 |

Zoals in paragraaf 2 al werd aangegeven, is het stelsel van financiële voorschriften in verband met activiteiten op het gebied van de opsporing en winning van aardolie en aardgas in Nederland zoals wij dat tot nu toe kennen, gecompliceerd en in de uitvoering belastend geworden. Ondernemingen met verschillende vergunningen voor de opsporing en winning van olie en gas kunnen te maken krijgen met een veelheid aan financiële voorschriften die voortvloeien uit de opeenvolgende koninklijke besluiten tot uitvoering van artikel 12 van de Mijnwet continentaal plat van 23 september 1965. Ingevolge het bepaalde in de artikelen 12 en 13 van die wet is op de opsporing en winning op het Nederlandse deel van het continentaal plat, afhankelijk van het tijdstip waarop de opsporings-

vergunning is verleend, het koninklijk besluit van 1967, 1976 dan wel 1996 van toepassing. De daarin neergelegde financiële voorschriften en heffingen zijn inhoudelijk wel vergelijkbaar, maar niet gelijk.

Voor de houders van een concessie voor de ontginning van aardolie en aardgas op het Nederlands territoir zijn de financiële voorschriften telkens vastgelegd in de bij de desbetreffende concessie behorende, tussen de concessionarissen en de staat gesloten overeenkomst. Vanaf 1967 corresponderen deze concessievoorschriften grotendeels met de financiële bepalingen van het koninklijk besluit voor het continentaal plat zoals dat gold ten tijde van de verlening van de concessie. In 1996 zijn de aan een concessie voor koolwaterstoffen te verbinden financiële voorschriften wettelijk vastgelegd in een koninklijk besluit dat geldt voor het Nederlands territoir.

De vijf concessies welke zijn verleend vóór 1 januari 1965 (Schoonebeek, Rijswijk, Groningen, Tubbergen en Rossum-De Lutte) hebben en houden hun specifieke financiële afdrachtbepalingen, zoals die zijn vastgelegd in overeenkomsten tussen de staat en de concessionaris. Die voorschriften wijken fundamenteel af van de financiële bepalingen in de koninklijke besluiten die daarna zijn tot stand gekomen, zowel qua hoogte van de afdracht als de daaraan ten grondslag liggende systematiek. In verband daarmee zijn deze concessies buiten de reikwijdte van dit hoofdstuk gehouden.

De opmerkingen die in het parlement zijn gemaakt over de ingewikkeldheid en de veelheid van financiële voorwaarden en heffingen voor mijnbouwactiviteiten, alsmede de algehele herziening van de mijnwetgeving zijn de aanzet geweest tot een vereenvoudiging van het stelsel van financiële regelingen. Dit initiatief sluit tevens aan bij het streven van de regering om de uit de wet- en regelgeving voortvloeiende administratieve lastendruk op het bedrijfsleven te verminderen. Uiteindelijk is gekomen tot een integratie en uniformering van de bestaande verschillende regimes voor de financiële afdrachten. Ook hier is er voor gekozen algemeen geldende regels op te nemen in de wet en de opsporing en winning op land en op zee zoveel mogelijk gelijk te behandelen. Het nieuwe financiële regime zal integraal en uniform gelden, dus ook voor alle bestaande vergunningen en concessies voor de winning van koolwaterstoffen welke zijn verleend na 1 januari 1965. Een nieuw regime dat slechts zou gelden voor de na de inwerkingtreding van de wet verleende vergunningen zou immers alleen maar extra regelgeving betekenen en leiden tot verdergaande gecompliceerdheid. Met de inwerkingtreding van de nieuwe regeling komen de tot nu toe aan vergunningen en concessies – voorzover die zijn verleend na 1 januari 1965 – verbonden financiële voorschriften te vervallen.

De huidige mijnwetgeving kent de volgende financiële afdrachten:

- bonus;
- vergoeding kosten betonningen;
- vergoeding aan grondeigenaar;
- oppervlakterecht;
- uitkering aan de gemeente;
- cijns;
- winstaandeel.

Hieronder zal op de verschillende soorten afdrachten worden ingegaan.

7.2. Bonus, vergoeding kosten betonning en vergoeding aan grondeigenaar

De bonus is een eenmalige heffing die een vergunninghouder met ingang van de dag na die waarop de opsporingsvergunning van kracht is

geworden aan de staat verschuldigd is. Concessionarissen zijn de bonus verschuldigd een dag na die waarop de bij de concessie behorende overeenkomst is gesloten. De hoogte van het bedrag van de bonus is afhankelijk van de oppervlakte van het vergunningsgebied dan wel het concessieveld. De overheidsinkomsten uit de heffing van de bonus variëren sterk per jaar; gemiddeld heeft de staat over de afgelopen 10 jaar ongeveer 7 miljoen gulden per jaar ontvangen. De bonus bedraagt thans bijna 4000 gulden per vierkante kilometer. Dit komt voor een geheel zeeblok neer op circa 1,5 miljoen gulden. Deze heffing komt in de nieuwe regeling te vervallen, waardoor de drempel voor maatschappijen om te starten met opsporingsactiviteiten in een nieuw vergunningsgebied aanzienlijk verlaagd wordt.

Voor de kosten die zijn gemaakt voor betonningen ter beveiliging van de scheepvaart of van mijnbouwinstallaties in verband met de opsporing of de winning van aardgas of aardolie op het continentaal plat of het territoire buiten de drie-mijlszone is de houder van een opsporings- of winningsvergunning een vergoeding verschuldigd. Deze wordt in de nieuwe regeling niet opgenomen. Het gebruik van betonning is fors teruggedrongen mede door toepassing van een «dome» (een onder water op de zeebodem liggende kooiconstructie) bij het tijdelijk verlaten van een put. In het Mijnbouwbesluit zal aan de vergunninghouder of de operator de verplichting worden opgelegd om daar waar nodig voor betonning zorg te dragen. Als deze voor het leggen van bijvoorbeeld een boei gebruik maakt van de diensten van Rijkswaterstaat, zullen hiervoor de gebruikelijke tarieven worden gevraagd.

De vergoeding aan de grondeigenaar is in de nieuwe regeling eveneens afgeschaft. Deze vergoeding betreft slechts een symbolisch bedrag (jaarlijks 50 cent per hectare of een eenmalige uitkering van 12,50 gulden per hectare). Bovendien is de achterliggende gedachte – een symbolische vergoeding voor het ontnemen van de eigendom – in de nieuwe regeling niet meer van toepassing, de staat is immers de eigenaar van de delfstoffen.

7.3. Oppervlakterecht

In het huidige systeem zijn voor vergunningen op het continentaal plat, zowel over de opsporings- als de winningsfase, jaarlijks met ingang van de dag volgend op de van kracht worden van de vergunning oppervlakterechten aan de staat verschuldigd. Concessionarissen zijn het jaarlijks oppervlakterecht verschuldigd vanaf de dag na het sluiten van de bij de concessie behorende overeenkomst. Oppervlakterechten worden in beginsel op geïndexeerde wijze berekend naar de totale oppervlakte van het vergunnings- of concessiegebied. De in de diverse besluiten en de daarmee corresponderende concessie-overeenkomsten neergelegde bepalingen zijn niet steeds gelijklopend.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een tariefstructuur die identiek is voor alle vergunninghouders, met dien verstande dat de uitzondering voor de boorvergunning op het territoire is gehandhaafd. Gedurende de opsporingsfase op zee geldt een oplopend schijventarief teneinde ondernemingen te stimuleren om activiteiten in hun vergunningsgebied te ondernemen, dan wel een deel van het vergunningsgebied terug te geven. Het jaarlijks door vergunninghouders verschuldigde oppervlakterecht wordt vastgesteld op basis van het aantal vierkante kilometers waarvoor op 1 januari van dat jaar de vergunning van kracht was. De harmonisatie van de tarieven en de uniformering van het heffingsmoment leidt tot een vereenvoudiging van de administratieve procedure en heeft nauwelijks financiële gevolgen voor vergunninghouders en de overheidsinkomsten.

7.4. Afdrachten aan gemeenten en provincies

Vanaf 1967 is in concessies bepaald dat concessionarissen voor «elk terrein, alwaar een of meer in verband met de ontginning nodige putten dan wel een of meer direct met die ontginning verband houdende bovengrondse installaties aanwezig zijn» een bedrag aan de betrokken gemeente moeten uitkeren. Deze bepaling is opgenomen, omdat winningslocaties veelal waren gesitueerd in gebieden met een tot dan toe afwijkende bestemming. In die gevallen moest de gemeente extra werk verrichten zonder dat daar inkomsten tegenover stonden. Door de toepassing van de onroerende-zaakbelastingen op winningslocaties is hierin verandering gekomen.

Anders ligt het ten aanzien van activiteiten van provincies. De rol van de provincie bij ruimtelijke planning is in de loop der jaren toegenomen zonder dat tegenover de grotere inspanning directe inkomsten staan. Om deze redenen wordt nu bepaald dat houders van winningsvergunningen voor winningsterreinen eenmalig een bedrag aan provincies moeten afdragen. Deze verplichting zal gelden voor alle nog aan te leggen locaties; voor bestaande concessies komt de verplichting tot afdracht aan de provincie in de plaats van die aan de gemeente. Ingevolge het bepaalde in artikel 112, eerste lid, laatste volzin, vervalt immers de juridische grondslag aan de gemeentelijke heffing.

7.5. Cijns

De huidige ingewikkelde en administratief belastende heffing van de cijns is in de verschillende KB's en de daarmee corresponderende concessie-overeenkomsten op verschillende wijzen geregeld. De belangrijkste verschillen tussen de cijnsheffing onder KB '67 en onder KB '76 zijn:

- De heffingsgrondslag. Onder KB '67 is dit de waarde aan de putmond, zijnde de opbrengst minus de kosten van vervoer, behandeling en opslag. Onder KB '76 is de heffingsgrondslag de waarde in de ondergrond, hetgeen gelijk is aan de opbrengst minus de winningskosten en de kosten van vervoer, behandeling en opslag.
- De opbouw van de tabellen. Onder KB '67 is het tarief door middel van schijven marginaal opgebouwd. Onder KB '76 is de opbouw integraal.
- De productie onder KB '67 wordt gemeten bij 15 graden Celsius en onder KB '76 bij 0 graden Celsius.

Daarnaast houden de tabellen geen rekening met de energetische inhoud van een kubieke meter gas. Met andere woorden, een kubieke meter hoogcalorisch gas krijgt hetzelfde percentage cijns opgelegd als een kubieke meter laagcalorisch gas, terwijl de opbrengst voor de producent van het hoogcalorisch gas hoger is, omdat de energetische inhoud van een kubieke meter hoogcalorisch gas hoger is.

De cijnsregeling onder KB '96 is qua methodiek gelijk aan die van KB '76, met dien verstande dat, indien de gemiddelde olieprijs in een bepaald kalenderjaar lager is dan US 23\$ per vat, er bij een jaarlijkse afvoer van niet meer dan 800 000 m³ aardolie en bij een jaarlijkse afvoer van niet meer dan 800 miljoen m³ aardgas geen cijns is verschuldigd.

De heffingsgrondslag voor de cijns onder de huidige koninklijke besluiten en de concessie-overeenkomsten bevat zowel omzet- als kosten-gerelateerde elementen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de belangrijkste vereenvoudiging bereikt door de omzet te nemen als grondslag voor de cijnsheffing en de kostenaf trek te laten vervallen. Hierdoor wordt de heffingsgrondslag verbreed. Daar staat tegenover dat de schijfopbouw is gewijzigd en dat de percentages zijn verlaagd. De heffingsvrije voet in de cijnstabellen, welke voor aardolie 100 000 m³ bedroeg en voor aardgas 100 miljoen m³ is verhoogd naar 200 000 m³ voor aardolie en 200 miljoen m³ voor aardgas. Daarentegen is de

cijnsvrijstelling in KB '96 bij een olieprijs van minder dan US 23\$ per vat komen te vervallen.

Het schijventarief is marginaal opgebouwd. Voor de toepassing van de cijnstabellen wordt de productie van aardgas in kubieke meters gestandaardiseerd naar energetische inhoud en uitgedrukt in Groningenaardgas-equivalenten. Ook de geproduceerde hoeveelheden aardolie worden voor de cijnsberekening gestandaardiseerd.

In het voorstel is gekozen voor gescheiden tabellen voor land en zee, waarbij de percentages voor zee lager zijn dan die voor land. De kostenaf trek in de cijnsheffing is komen te vervallen. De kosten op zee zijn hoger dan de kosten op land. Door een gedifferentieerd tarief wordt met dit verschil rekening gehouden. Met het oog op een ook bij stijgende olieprijs budgetneutrale omzetting van de huidige cijnstabellen is er in voorzien dat bij een gemiddelde prijs van f 50,- of meer per vat olie in een bepaald kalenderjaar de over dat jaar verschuldigde cijnsbedragen met 25% worden verhoogd. Ten opzichte van de huidige situatie zijn de uit de nieuwe cijnsregeling voortvloeiende financiële consequenties voor ondernemingen voor het totaal van hun vergunningen min of meer neutraal.

Ook in de toekomst zal de vergunninghouder meestal bestaan uit meer dan één natuurlijke persoon of rechtspersoon. De operator die de feitelijke werkzaamheden uitvoert zal in de regel de administratie daarvan houden. Dat leidt er thans veelal toe dat de operator namens de hele groep de opgave en de afdracht van de cijns aan de staat verricht en deze vervolgens onderling verrekent. Tot nu toe is deze handelwijze praktisch en werkbaar geweest, omdat er voor het gewonnen aardgas één afnemer is en de opbrengst en kosten door de operator eenvoudig kunnen worden omgeslagen. In de toekomst kan door liberalisatie en marktwerking op de energiemarkt zich de situatie voordoen dat de medehouders van een vergunning individueel verkoopcontracten met verschillende afnemers sluiten, verschillende verkoopprijzen bedingen en aldus verschillende omzetten genereren. Een collectieve cijnsheffing bij de operator zou dan nodeloos gecompliceerd en bezwaarlijk zijn. Daarom is in het nieuwe systeem gekozen voor een geïndividualiseerde cijnsheffing, hetgeen wil zeggen dat iedere medehouder afzonderlijk en per vergunning aan de cijnsheffing op olie en gas wordt onderworpen. Door het cijnspercentage toe te passen op de eigen omzet wordt het verschuldigde cijnsbedrag berekend. Het percentage wordt volgens de tabellen bepaald door het totaal van de in het desbetreffende vergunningsgebied gewonnen hoeveelheden.

Tot nu toe wordt in geval van staatsdeelneming de door de vergunninghouder betaalde cijns verrekend met Energie Beheer Nederland B.V. (EBN). In het voorgestelde systeem wordt EBN vrijgesteld van cijnsafdracht en vindt geen verrekening meer plaats tussen de vergunninghouder en EBN (zie de toelichting bij de artikelen 59 en 60).

7.6. Winsttaandeel

Het winstaandeel is een heffing die direct gerelateerd is aan de door een maatschappij met en door de winning behaalde winst. Omdat het winstaandeel een nauw aan de vennootschapsbelasting gelieerde heffing is, worden veel van de regels die betrekking hebben op de berekening van de winst voor de vennootschapsbelasting op nagenoeg gelijke wijze toegepast op de berekening van het resultaat voor het winstaandeel. Deze koppeling blijkt in het bijzonder uit de opname en de toepassing van het begrip «goed koopmansgebruik» in de tekst van de koninklijke besluiten. Het voorgaande betekent overigens niet dat de fiscale winst in alle gevallen gelijk is aan het resultaat voor het winstaandeel. De verschillen vloeien voor een deel voort uit specifieke regelingen ten aanzien van de

bepaling van het winstaandeelresultaat. Voorts wijkt de fiscale winst af van het winstaandeelresultaat indien de onderneming zich naast de winning van koolwaterstoffen ook nog bezighoudt met andere activiteiten. De vennootschapsbelasting wordt berekend op basis van het nettoresultaat van alle activiteiten van de onderneming. Voor de bepaling van het winstaandeel wordt een fictieve cirkel om het winningsbedrijf getrokken, de zogenaamde ring fence. Binnen deze ring fence vallen de baten en lasten die aan het winningsbedrijf kunnen worden toegerekend. In de huidige situatie komt het voor dat een winningsbedrijf dat zowel op het territoire als op het continentaal plat winningsactiviteiten verricht, voor de vaststelling van het winstaandeel vier resultatenrekeningen moet opmaken en indienen. Immers de resultaten van opsporings- en winningsactiviteiten op het territoire en op het continentaal plat dienen te worden gescheiden en voorts dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende financiële regimes.

In het wetsvoorstel wordt het winstaandeel gehandhaafd, maar het onderscheid tussen de huidige verschillende financiële regimes komt te vervallen; deze worden vervangen door één uniforme regeling. Dit betekent dat een onderneming de resultaten van al haar zeevergunningen kan consolideren tot één resultatenrekening. Ook de resultaten van alle landconcessies, voorzover die zijn verleend na 1 januari 1965, kunnen geconsolideerd worden. Dit leidt ertoe dat een onderneming, die zowel op land als zee actief is, nog maar twee resultatenrekeningen hoeft op te maken in plaats van thans vier. Daarnaast is de betalingsprocedure voor het winstaandeel vereenvoudigd. Het onderscheid tussen land en zee is gehandhaafd, omdat consolidatie van land- en zeeresultaten tot voor de staat niet aanvaardbare budgettaire consequenties zou leiden.

In hoofdlijnen is de werking van het winstaandeel als volgt. Het winstaandeel wordt geheven over de met en door de winning behaalde voordelen. Bij de bepaling van het winstaandeelresultaat mag de vergunninghouder een extra kostenaf trek van 10% toepassen, de zogenaamde kostenuplift. Daarnaast mag bij de berekening van het te betalen bedrag aan winstaandeel rekening worden gehouden met de over de winningswinst toe te rekenen vennootschapsbelasting. Het winstaandeel bedraagt 50% van het verschil tussen de opbrengst en de kosten met een opslag van 10% op de kosten, verminderd met de toe te rekenen vennootschapsbelasting. In formule weergegeven:

winsttaandeel = 50% van [opbrengst – kosten – 10% van de kosten] – Vpb,

waarbij de opbrengst gelijk is aan de door vergunninghouder behaalde omzet minus de afdrachten aan cijns en oppervlakterecht. Over de behaalde winningswinst is de vergunninghouder, evenals iedere andere onderneming, op dit moment 35% Vpb verschuldigd, waarbij het winstaandeel een aftrekpost is. De extra kostenaf trek van 10% is voor de Vpb niet van toepassing. In formule weergegeven:

Vpb = 35% van [opbrengst – kosten – winstaandeel].

Door de formule voor de berekening van de Vpb in die van het winstaandeel in te vullen en deze op te lossen blijkt dat bij het huidige Vpb tarief van 35%:

winsttaandeel = (4/13) * [75% van de opbrengst – kosten]

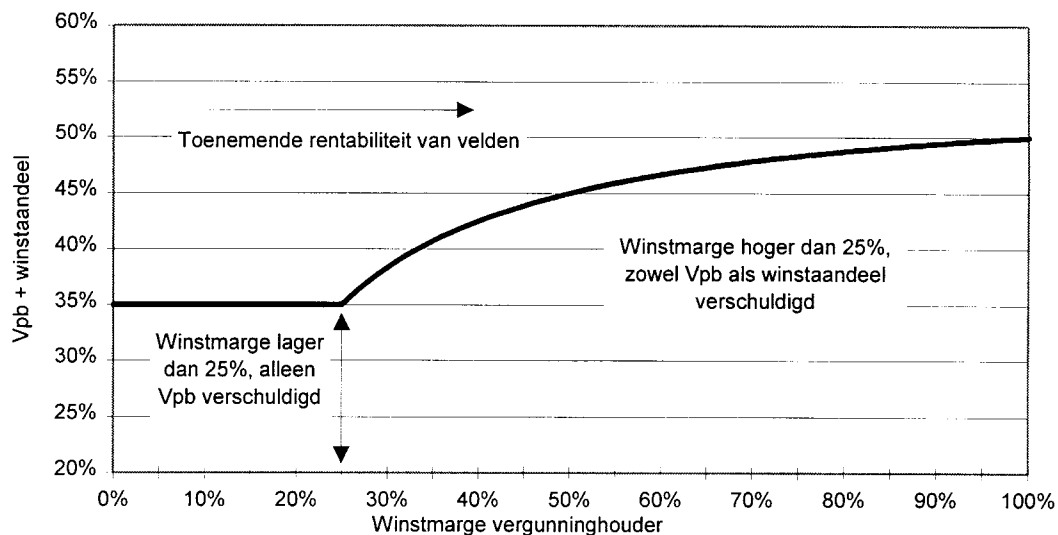
Aangezien het te betalen bedrag aan winstaandeel groter dan nul moet zijn volgt uit deze oplossing dat geen winstaandeel verschuldigd is indien de kosten 75% of meer bedragen van de opbrengst. Dat betekent dat de

vergunninghouder geen winstaandeel verschuldigd is als zijn winstmarge, de winst als percentage van de opbrengst, gelijk is aan of kleiner is dan 25%. In dat geval is de vergunninghouder uitsluitend 35% Vpb verschuldigd. Zodra de winstmarge hoger is dan 25% is de vergunninghouder naast Vpb ook winstaandeel verschuldigd. Het verschuldigde percentage aan winstaandeel en Vpb samen neemt geleidelijk toe naarmate de winstmarge hoger is. Enkele voorbeelden ter illustratie:

| winstmarge | percentage verschuldigd winstaandeel en Vpb samen |
|------------|---|
| 25% | 35,0% |
| 50% | 45,0% |
| 75% | 48,3% |
| 100% | 50,0% |

In de bijgevoegde figuur is dit grafisch weergegeven, waarbij het percentage aan verschuldigde Vpb en winstaandeel is afgezet tegen de door de vergunninghouder behaalde winstmarge. Ook in de figuur is duidelijk te zien dat vanaf een winstmarge van 25% het percentage Vpb en winstaandeel gezamenlijk geleidelijk stijgt. Zo is bij een winstmarge van 50% de vergunninghouder in totaliteit 45% over de behaalde winst aan Vpb en winstaandeel verschuldigd. Slechts in het theoretische geval waarin de kosten nihil zijn (een winstmarge van 100%) is de vergunninghouder het maximum van 50% aan winstaandeel en Vpb verschuldigd over de behaalde winst. De figuur laat zien dat minder rendabele velden lager worden belast met winstaandeel dan meer rendabele velden, dan wel dat zij niet worden belast met winstaandeel.

Vennootschapsbelasting en winstaandeel



Bovenstaand systeem voor de bepaling van het winstaandeel is gebaseerd op het huidige financiële regime van KB '67. Voor vergunninghouders, die vallen onder dit regime, verandert er weinig. De bepaling van het winstaandeel onder de huidige financiële regimes van KB '76 en KB '96 verschilt wezenlijk met die van KB '67. Onder deze koninklijke besluiten is, ongeacht de hoogte van de winstmarge, tenminste 50% aan winstaandeel en Vpb verschuldigd, omdat de 10% kostenuplift niet van

toepassing is. Voor deze vergunningen wordt nu ook in alle gevallen de 10% kostenuplift toegestaan bij de vaststelling van het winstaandeel, zodat voor deze vergunningen minder winstaandeel verschuldigd is. Indien de winstmarge gelijk is aan of lager is dan 25% geldt ook voor deze vergunninghouders dat zij bij het huidige Vpb-tarief van 35% geen winstaandeel verschuldigd zijn, maar uitsluitend Vpb. Tot slot wordt de vaststelling van het verschuldigd winstaandeel vereenvoudigd, waardoor winstaandeelplichtige ondernemingen niet langer uitgesloten worden van fiscale faciliteiten, zoals bijvoorbeeld de energie-investeringsaftrek.

7.7. Staatsdeelneming

Het systeem van staatsdeelneming is gehandhaafd. Het systeem heeft nog steeds dezelfde waarde als toen het in 1963 in de nota De Pous voor de concessie Groningen werd geïntroduceerd. Er is vanaf gezien om voor staatsdeelneming een uniform systeem voor alle bestaande en toekomstige vergunningen vast te stellen; dat zou een te grote breuk hebben opgeleverd in de bestaande vergunningen en de daaruit voortvloeiende afspraken tussen vergunninghouder en Energie Beheer Nederland, de maatschappij die door de minister is aangewezen om uitvoering te geven aan de staatsdeelneming. Voor toekomstige vergunningen zal voor het territoir en het continentaal plat eenzelfde systeem van staatsdeelneming worden toegepast. De oprichting door vergunninghouder en EBN van een aparte winningsmaatschappij, die tot nu toe werd voorgeschreven voor winning op het continentaal plat, is komen te vervallen. Deze figuur was destijds nodig in verband met het fiscale stelsel dat afdrachten van winsten op het continentaal plat onvoldoende kon waarborgen. De huidige fiscale wetgeving maakt het voorschrijven van een aparte winningsvennootschap niet langer noodzakelijk. Volstaan wordt met de eis dat de vergunninghouder en de door de minister aangewezen vennootschap een overeenkomst sluiten, de zogenaamde overeenkomst van samenwerking.

De regeling van de staatsdeelneming zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen, is niet van toepassing op bij de inwerkingtreding van de wet bestaande winningsvergunningen (artikel 112, vierde lid). De op dat moment bestaande overeenkomsten van samenwerking waar de staatsdeelneming in is geregeld, blijven in stand. Voor enkele bijzondere gevallen kan nog gewezen worden op (de toelichting bij) artikel 112, vierde lid, en op artikel 124.

7.8. Heffing en invordering

In de huidige situatie is bij de verschillende afdrachten veelal niet expliciet bepaald op welk tijdstip een te betalen bedrag verschuldigd is en wanneer het verschuldigde bedrag dient te worden betaald. Het wetsvoorstel bevat een heldere en eenduidige regeling. De algemeen geldende regel wordt dat het te betalen bedrag verschuldigd is met ingang van de dag na die waarop het aan de houder of medehouder is bekendgemaakt. Een uitzondering geldt voor het oppervlakterecht dat in beginsel jaarlijks op 1 april verschuldigd is. Voor alle afdrachten geldt dat de betaling van het verschuldigde bedrag dient plaats te vinden binnen één maand na het tijdstip waarop het verschuldigd is geworden. De ingebrekestellende kracht van artikel 80, eerste lid, maakt dat niet-nakoming binnen de gestelde betalingstermijn er toe leidt dat de afdrachtplichtige zonder nadere ingebrekestelling in verzuim is. Over niet tijdig betaalde bedragen is rente verschuldigd. Het rentepercentage is gelijk aan dat van de invorderingsrente ingevolge de Invorderingswet 1990.

Om redenen van redelijkheid en billijkheid is besloten in paragraaf 5.1.4. (cijns) en paragraaf 5.1.5. (winsttaandeel) bepalingen op te nemen die

betrekking hebben op het over en weer betalen van een rentevergoeding over de ten opzichte van de vooruitbetalingen teveel of te weinig betaalde bedragen aan cijns of winstaandeel. Deze regelingen sluiten aan op hetgeen in de belastingsfeer gebruikelijk is. Indien bijvoorbeeld bij de vaststelling van de resultatenrekening blijkt dat een maatschappij teveel winstaandeel vooruit heeft betaald, krijgt zij het teveel betaalde met daarover een rentevergoeding terug. Anderzijds zal over het te weinig vooruitbetaalde bedrag een rente aan de staat vergoed dienen te worden. Dit rentepercentage stemt overeen met het percentage van de heffingsrente uit de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

De onder de huidige regeling geboden mogelijkheid aan een onderneming om uitstel van betaling van het bestreden bedrag te vragen in het geval deze bezwaar of beroep heeft aangetekend of arbitrage heeft aangevraagd, is in artikel 81 geformaliseerd. Over het bedrag waarvoor uitstel van betaling is verleend wordt eveneens de heffingsrente berekend.

Het komt voor dat ondernemingen niet tijdig hun resultatenrekening indienen. Tot nu toe heeft de staat geen sanctiemogelijkheid, anders dan het onevenredig zware middel van intrekking van de vergunning. Teneinde ondernemingen te bewegen tijdig en volledig de noodzakelijke gegevens te verstrekken, voert het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in. Die heeft zowel betrekking op het indienen van de resultatenrekening als op het verstrekken van gegevens voor de vaststelling van de vooruitbetaling van het winstaandeel en de cijns.

De boete is pas verschuldigd als het boetebesluit onherroepelijk is geworden. Er is dus geen betalingsverplichting hangende een bezwaar- of beroepsprocedure. Om te voorkomen dat louter vanwege het rentevoordeel bezwaar of beroep tegen het boetebesluit wordt aangetekend, bepaalt het wetsvoorstel dat de heffingsrente in rekening wordt gebracht vanaf het einde van de bezwaartermijn tot het moment waarop het boetebesluit onherroepelijk is geworden.

7.9. Gevolgen voor de rijksbegroting

Tenslotte zijn ook de budgettaire consequenties voor de staat wat betreft de inkomsten uit de olie- en gaswinning over een langere periode gezien. Binnen de aanvaardbare onzekerheidsmarges en geplaagd in het licht van de totale gasbaten, zijn de financiële consequenties voor de overheidsinkomsten als gevolg van het voorgestelde stelsel van afdrachten gering te noemen. De geschatte batenderving bedraagt 0,1% à 0,2% van de totale baten, ofwel in de orde van grootte van 10 miljoen gulden per jaar. Het is aannemelijk dat op termijn de negatieve bateneffecten uiteindelijk lager kunnen uitvallen, aangezien voor alle vergunningen, buiten het huidige KB '67 regime, zowel de exploratie- als investeringsvoorwaarden verbeteren, hetgeen zou kunnen leiden tot additionele winning.

8. Effecten

8.1. Effecten voor het bedrijfsleven

Financiële lasten

Het voorstel tot vereenvoudiging van het financieel regime is nadrukkelijk gezien tegen het licht van de gevolgen voor de financiële positie van individuele ondernemingen. Rekening is gehouden met de deelname van ondernemingen in verschillende vergunningen en concessies, de verschillen in afdrachten onder de huidige regimes en de verschillen in de

kosten van de winning op land en op zee. In de samenstelling van de verschillende afdrachten kunnen lichte verschuivingen optreden bij de individuele ondernemingen. Voor de meeste ondernemingen zal er sprake zijn van een financiële verlichting. Het betreft hier vooral ondernemingen, die actief zijn onder de financiële regimes van KB '76 en KB '96. Voor ondernemingen die uitsluitend of nagenoeg geheel actief zijn onder het financiële regime van KB '67, zijn de financiële consequenties min of meer neutraal. In totaliteit is er sprake van een jaarlijkse financiële verlichting in de orde van grootte van 10 miljoen gulden.

Naast een financiële lastenverlichting voor het bedrijfsleven, is een aantal wijzigingen aangebracht ten opzichte van de huidige wetgeving, die kunnen worden aangemerkt als een lastenverzwaring. Met name dient gedacht te worden aan de in de wet opgenomen bepalingen omtrent financiële zekerheden, die kunnen worden geëist in het kader van de bodembeweging, de opruiming van installaties en het verlaten van pijpleidingen. Deze zekerheden dragen echter bij aan een betere bescherming van de veiligheid en het milieu (zie paragraaf 8.2). Met betrekking tot de bodemdaling is thans op vrijwillige basis binnen een aantal vergunningsgebieden overgegaan tot fondsvorming. Zo heeft de NAM in 1983 een overeenkomst met onder andere de provincie Groningen gesloten die tot doel heeft de vergoeding van de kosten zeker te stellen die ontstaan ten gevolge van door gaswinning veroorzaakte bodemdaling in Groningen. In totaal is er momenteel 700 miljoen gulden voor dit fonds gereserveerd.

Sedert 1983 is het mogelijk zekerheid te vragen voor het opruimen van mijnbouwinstallaties. Bij het verlenen van de winningsvergunning werd een opruimingsovereenkomst tussen de overheid en de vergunninghouder gesloten, waarbij werd bepaald, dat de Minister de zekerheid kan vragen nadat ten minste de helft van de economisch winbare reserves zijn gewonnen. Op grond van artikel 113, vierde lid, komen deze overeenkomsten te vervallen. De opruimingskosten, die afhankelijk zijn van de plaats en de grootte van de mijnbouwinstallatie, variëren ongeveer tussen de 5 en 25 miljoen gulden. Voor dit bedrag zal zo nodig op een daartoe geëigend moment van de vergunninghouder zekerheid kunnen worden gevraagd.

Bedacht dient te worden dat de staatsparticipatant (EBN) voor het percentage van de staatsdeelneming bijdraagt in de kosten.

Er wordt naar gestreefd de aan de zekerheid verbonden kosten zo laag mogelijk te houden. In het geval dat de zekerheidstelling in de vorm van een bankgarantie plaatsvindt zullen de kosten die daaraan verbonden zijn neerkomen op ongeveer 1% van het opruimingsbedrag per jaar. Dit bedrag kan worden opgevoerd als onkosten en ten laste worden gebracht van het winstaandeel. Een goedkopere vorm van zekerheidstelling is de «parent company guarantee» waarbij de moedermaatschappij zich garant stelt voor de dochtermaatschappij. Van geval tot geval wordt onderzocht in hoeverre hierdoor voldoende zekerheid geboden wordt.

Voor het verlaten van kabels en pijpleidingen gelden in de huidige situatie geen regels en wordt geen zekerheid gesteld.

Dit wetsvoorstel formaliseert de hierboven genoemde regelingen met betrekking tot de zekerheidstelling voor bodemdaling en opruiming en maakt nieuwe verplichtingen tot het stellen van zekerheid voor het verlaten van pijpleidingen en andere vormen van bodembeweging dan bodemdaling mogelijk. Het opnemen van deze bepalingen is het gevolg van een aantal factoren. Allereerst is sinds geruime tijd bekend dat er een relatie bestaat tussen bodemdaling en olie- en gaswinning. Sinds kort staat vast dat gaswinning aardbevingen kan veroorzaken (in het onderhavige wetsvoorstel wordt de term bodembeweging gebruikt die zowel bodemdaling als aardbevingen inhoudt). Gebleken is dat bodembeweging

zich ook kan voordoen na het beëindigen van de winning. Aangezien er in het nabije verleden een aantal olie- en gasvelden verlaten is en een aantal velden op de nominatie staat verlaten te worden, is de vraag actueel geworden op wie eventuele schade die na de winning optreedt, verhaald dient te worden. In dit wetsvoorstel wordt de aansprakelijkheid voor schade in beginsel gelegd bij degene die bij het bekend worden van de schade vergunninghouder is, of die op dat moment de laatste vergunninghouder was. Om te voorkomen dat door faillissement, liquidatie of anderszins een eventuele schadevergoeding illusoir zou worden, kan zekerheid gevraagd worden van de desbetreffende vergunninghouder of operator.

De vorm waarin en het bedrag waarvoor dit moet gebeuren, wordt vastgesteld door de minister die hiervoor advies inwint bij de Technische Commissie Bodembeweging (zie paragraaf 6.6). Op het continentaal plat speelt schade veroorzaakt door bodembeweging geen rol.

De verplichting van de vergunninghouder om de mijnbouwinstallatie na het beëindigen van de productie op te ruimen heeft aanleiding gegeven tot het opnemen van de bepaling betreffende de zekerheidstelling. Deze verplichting kan ook op de eigenaar van een kabel of pijpleiding komen te rusten, echter het aantal gevallen waarin opruiming daadwerkelijk nodig is, zal beperkt zijn. Veelal zal kunnen worden volstaan met het nemen van beperktere maatregelen.

Gezien het bovenstaande zal van de zekerheidstellingen een lastenverzwarende werking voor het bedrijfsleven kunnen uitgaan. Op dit moment kan geen indicatie worden gegeven van de hoogte van deze lastenverzwaring, aangezien op voorhand niet kan worden aangegeven hoe vaak de minister in de toekomst van zijn bevoegdheden gebruik zal gaan maken en in welke vorm en tot welke hoogte de zekerheden gesteld zullen gaan worden. Zo zal een operator met belangen in meer dan één vergunning minder snel zekerheid hoeven te stellen dan een operator die in slechts één vergunning belangen heeft. In het eerste geval is de kans niet groot dat de operator niet meer aan te spreken is gezien het pakket van belangen dat hem aan Nederland bindt. Ook de aanwezigheid van een kapitaalkrachtige moeder zal van invloed zijn op het al dan niet moeten stellen van zekerheid. De vorm en hoogte van de zekerheid zijn hiervan ook afhankelijk. Aangezien het gros van de in Nederland werkzame operators belangen heeft in meerdere vergunningen zal de minister in de nabije toekomst waarschijnlijk slechts zelden van zijn bevoegdheden gebruik maken.

Administratieve lasten

Zoals in paragraaf 7 al werd aangegeven worden de administratieve lasten die voortvloeien uit hoofdstuk 5 (Financiële bepalingen) ten opzichte van het huidige systeem verminderd. Om een indruk te krijgen van deze lasten is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de administratieve lasten betreffende winstaandeel, cijns en oppervlakterecht. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport «The administrative burdens to the Industry as a result of the financial conditions of the Mining Act» (juni 1998). Uit het rapport blijkt dat de administratieve lasten van deze heffingen voor het bedrijfsleven relatief beperkt van omvang zijn. Van de voorgestelde vereenvoudiging wordt een reductie van circa 20% verwacht. De besparing bij cijns is relatief het grootst (circa 40%), maar in absolute termen is de besparing bij winstaandeel het grootst. Wel wordt in het rapport de kanttekening geplaatst dat op dit moment de geschatte besparingen als indicatief moeten worden beschouwd omdat de veranderingen in het administratieve proces nog moeten worden doorgevoerd en de schattingen van de ondernemingen zijn ingegeven door het voorzichtigheidsbeginsel.

Nieuwe maatregelen op het gebied van de bescherming van het milieu veroorzaken daarentegen in beginsel een administratieve lastenverzwaring. De uitbreiding van het aantal gevallen dat een mijnbouwmilieuvergunning vereist is zal (in samenhang met de uitbreiding van de m.e.r.-plicht voor alle winningslocaties op het territorium en op het continentale plat) immers een administratieve lastenverzwaring teweeg brengen. Anderzijds leidt een betere afstemming van procedures tot een administratieve lastenverlaging. Onder de huidige wetgeving werd het milieubelang bij de verlening van de opsporings- en de winningsvergunning, de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer en (indien vereist) het locatiebesluit meegewogen. In het onderhavige wetsvoorstel zal dat alleen het geval zijn bij de verlening van de mijnbouwmilieuvergunning of de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer. Op deze wijze is er een duidelijke scheiding ontstaan tussen de milieu- en mijnbouwbelangen, hetgeen de besluitvormingsprocedures zal vereenvoudigen. Ook in de gegevens die per aanvraag aangeleverd moeten worden zullen minder dubblures voorkomen.

8.2. Effecten voor het milieu

Zoals in paragraaf 6 reeds vermeld werd, wordt met dit wetsvoorstel beoogd ten minste eenzelfde kwaliteit van bescherming van het milieu te garanderen als onder de huidige wetgeving het geval is. De volgende wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn in het wetsvoorstel opgenomen:

- De uitbreiding van de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer met het ondergrondse deel van de mijninrichting. De ondergrondse en bovengrondse aspecten van de inrichting kunnen beter op elkaar afgestemd worden dan momenteel het geval is.
- Duidelijk scheiding tussen mijnbouw- en milieubelang in opsporings/winnings/opslagvergunning en mijnbouwmilieuvergunning/Wet milieubeheer vergunning. Door deze scheiding zal het milieu in de daartoe geëigende procedure een centrale rol spelen.
- Het sluiten van gebieden op milieugronden. Deze mogelijkheid komt niet voor in de huidige wetgeving.
- De mogelijkheid van het stellen van zekerheid voor bodembeweging, het opruimen van mijnbouwinstallaties en schroot en het verlaten van kabels en pijpleidingen. Deze zekerheden zorgen ervoor dat indien er schade voor het milieu dreigt te ontstaan of ontstaan is, deze schade voorkomen of verholpen kan worden.

Het geheel overziend, kan gesteld worden dat het doel – ten minste eenzelfde kwaliteit van bescherming van het milieu als onder de huidige wetgeving het geval is – ruimschoots bereikt is.

9. Vergelijking met het buitenland

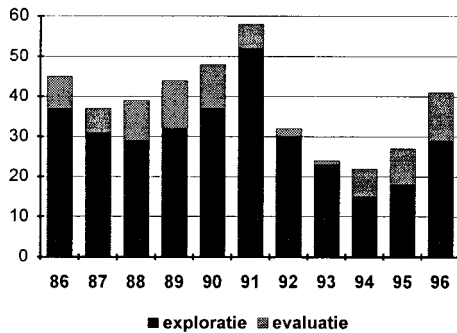
De mate waarin een land aantrekkelijk is voor het ontplooiën van mijnbouwactiviteiten is afhankelijk van een groot aantal factoren. Allereerst is de aardolie- en aardgasreserve en het door exploratie te ontdekken winbare volume aardolie en gas (futures) van belang. Bij aardgaswinning is de plaats waar het aardgas aangetroffen wordt belangrijk voor de bepaling of een voorkomen economisch winbaar is of niet. De mogelijkheid om voor de afvoer van het gewonnen gas aan te sluiten op bestaande infrastructuur (pijpleidingen) en de diepte van de zee waarin de mijnbouwinstallatie geplaatst moet worden spelen hierbij een belangrijke rol. Voorts is het financiële regime van belang. Met name bij het in productie brengen van marginale (kleine) velden zijn de economische winbaarheid en de bestaande infrastructuur van belang. Ten

opzichte van andere landen beschikt Nederland over een uitgebreide infrastructuur.

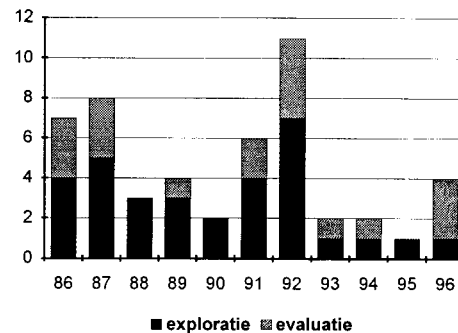
Daarnaast is het succespercentage dat bij exploratieboringen behaald wordt een factor van belang. Het gaat hierbij om de kans dat met een boring ook daadwerkelijk delfstoffen aangetoond worden. Met een kans die de afgelopen jaren tussen de 1:2 en 1:3 ligt steekt Nederland gunstig af ten opzichte van de omliggende landen. Daarnaast is van belang de zekerheid dat het geproduceerde gas direct afgenomen wordt. In Nederland is hierin voorzien doordat de Gasunie dankzij met de NAM gemaakte afspraken in staat is het aan haar aangeboden aardgas af te nemen, waarbij de prijs van het gas gebaseerd wordt op het marktwaardeprincipe. In de ons omringende landen is van een dergelijke zekerheid geen sprake.

Een graadmeter voor de beoordeling van het mijnbouw klimaat is het aantal exploratieboringen dat gezet wordt. Immers, er zal alleen tot exploratie overgegaan worden indien verwacht kan worden dat een eventuele vondst ook op bedrijfseconomisch aantrekkelijke wijze geëxploiteerd kan worden. In dit opzicht valt er de afgelopen twee jaar in Nederland een duidelijke stijging waar te nemen. Uit de figuren 2 tot en met 5 blijkt dat er in de jaren 1993 en 1994 sprake was van een dieptepunt qua aantal gezette exploratieboringen. In de daarop volgende jaren stijgt het aantal boringen, behalve in Denemarken en Noorwegen, weer enigszins. In Nederland is sprake van een relatief grote stijging (de Duitse indeling in boringen is afwijkend van de overige landen; een duidelijk onderscheid tussen exploratie- en evaluatieboringen is daardoor niet te maken).

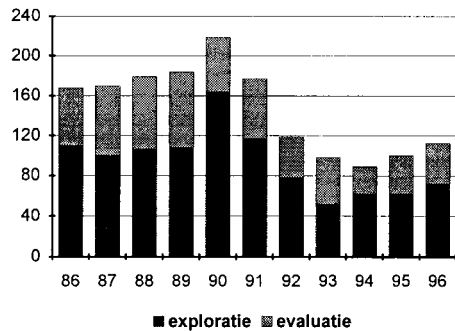
Boringen in Nederland



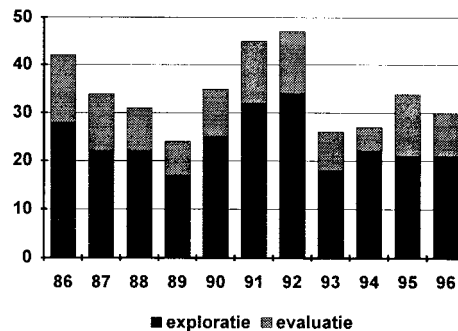
Boringen in Denemarken

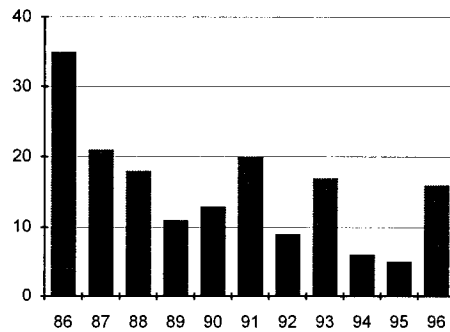


Boringen in Engeland



Boringen in Noorwegen





Hoewel het bovenstaande een indicatie is dat het Nederlandse mijnbouw-klimaat als concurrerend beschouwd kan worden ten opzichte van de ons omringende landen, blijkt Nederland in tal van internationale studies naar het mijnbouw-klimaat een lage positie te bekleden. Van de ons omrin-gende landen komt met name Engeland in deze studies als een zeer aantrekkelijk olie- en gasland naar voren. Dit afwijkende beeld wordt waarschijnlijk voor een deel veroorzaakt doordat deze studies niet alle van belang zijnde factoren bij de beoordeling van het mijnbouw-klimaat meewegen (veelal wordt alleen naar de situatie bij nieuwe velden gekeken). De omstandigheid dat er in Nederland nog steeds vergunningen worden aangevraagd en nieuwe activiteiten ontplooid worden op het gebied van de olie- en gaswinning geeft aan dat er nog steeds sprake is van een gezond mijnbouw-klimaat. Met name na verbetering van de condities in 1995 is de activiteit toegenomen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt hierin geen verandering te brengen.

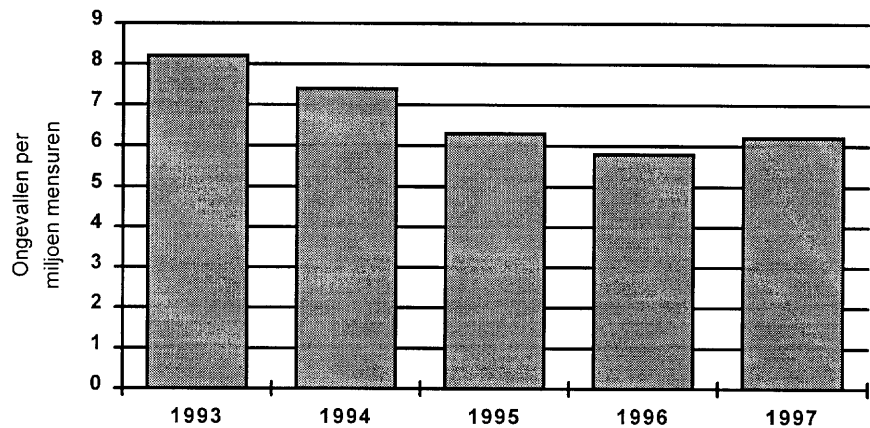
10. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtsbescherming

10.1. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen zijn belast met het toezicht op de naleving van de wet. Daarnaast zullen zij overeenkomstig de huidige situatie aangewezen worden als buitengewoon opsporings-ambtenaar. Het ziet er niet naar uit dat de inhoud en de zwaarte van hun taak door het wetsvoorstel zal veranderen aangezien er – overeenkomstig de huidige situatie – sprake zal zijn van een grote mate van spontane naleving. Daar is een aantal redenen voor aan te voeren. Allereerst zal de overzichtelijkheid van de doelgroep en de relatie die daarmee in de loop der jaren is opgebouwd de mate van spontane naleving op positieve wijze beïnvloeden. Daarnaast speelt de in de afgelopen jaren ingezette zelfreguleringstrend in dit kader een belangrijke rol. Steeds meer wordt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid, de gezondheid en het milieu bij de bedrijven zelf gelegd. Deze trend is in gang gezet met de invoering in 1992 van het op de mijnbouw toegesneden veiligheids- en gezondheidszorgsysteem en de daarmee samenhangende veiligheids- en gezondheidsdocumenten. De ervaringen die hier de afgelopen jaren mee opgedaan zijn positief (zie figuur 1) en zullen in de toekomst ongetwijfeld leiden tot verdere ontwikkeling en verfijning van het systeem. Op het gebied van het milieu is er een milieuconvenant dat maatschappijen verplicht tot het opzetten van een milieuzorgsysteem. Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan de landelijke ingeslagen koers naar «vergunningen op hoofdlijnen».

Hierbij vormen (eventueel gecertificeerde) bedrijfsinterne zorgsystemen de basis voor de milieuvergunning. Zowel voor de vergunningverlener als de toezichthouder zullen deze zorgsystemen als uitgangspunt dienen.

Ongevalsefrequentie (territoire en continentaal plat)



Ook zal het door de vereenvoudiging en verduidelijking van de regels voor de mijnbouwsector en het wegnemen van onnodige verschillen tussen regels voor het land en voor het continentaal plat, gemakkelijker zijn de wetgeving na te leven en te handhaven. De mijnbouwmaatschappijen en dan met name die maatschappijen, die zowel op het continentaal plat als op het land werkzaam zijn, hoeven niet meer te voldoen aan marginaal van elkaar afwijkende regels en voorschriften.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in zowel bestuurs- als strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Per saldo verandert er in materiële zin weinig ten opzichte van de huidige situatie. In formele zin is de grootste wijziging het aansluiten bij de invoering van hoofdstuk 5 (handhaving) van de Algemene wet bestuursrecht.

Van de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden wordt onder de huidige wetgeving op beperkte schaal gebruik gemaakt. In het jaar 1996 werd in totaal 12 keer procesverbaal opgemaakt (6 keer naar aanleiding van een ongeval en 6 naar aanleiding van verontreinigingen offshore). Verwacht wordt dat het onderhavige wetsvoorstel dit aantal nauwelijks zal veranderen.

Van de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden wordt tot op heden niet of nauwelijks gebruik gemaakt. In het licht van de directe contacten tussen de mijnbouwmaatschappijen en het Staatstoezicht op de mijnen is dit niet verwonderlijk. De maatschappijen zullen snel geneigd zijn in geval van twijfel te overleggen en de aanwijzingen van deze dienst op te volgen. Verwacht wordt dat deze situatie als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel niet zal wijzigen.

Een nieuw element bij de bestuursrechtelijke handhaving is de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen in het geval een mijnbouwonderneming niet op tijd de gegevens verstrekt die nodig zijn om de cijns en het winstaandeel te bepalen (zie artikel 83 en paragraaf 7.8 van het algemeen deel van deze toelichting).

10.2. Rechtsbescherming

Het realiseren van een mijnbouwproject gaat samen met en is afhankelijk van een groot aantal besluiten van verschillende overheden. De hoofd-

rollen worden gespeeld door de vergunningen waarin wordt uitgemaakt wie er in een bepaald gebied gedurende welk tijdvak gerechtigd is tot welke mijnbouwactiviteiten (de vergunningen voor het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte en voor het opslaan van stoffen), door de vergunningen waarin de milieucomponent van de mijnbouwactiviteiten wordt geregeld (milieuvergunningen en mijnbouwmilieuvergunningen) en door de besluiten omtrent de afdrachten (met name besluiten omtrent cijns en winstaandeel). De beslissingen omtrent deze vergunningen en afdrachten worden genomen door de centrale overheid, met name door de Minister van Economische Zaken.

In het huidige stelsel van mijnwetgeving is de rechtsbescherming in verband met die besluiten verspreid over verschillende rechters. Betrokken zijn de burgerlijke rechter, de gewone administratieve rechter (soms in twee instanties en soms rechtstreeks de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State), het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de belastingrechter. In het onderstaande schema is de verdeling over al deze rechters geschetst.

Rechtsbescherming huidige mijnwetgeving

| | Nederlands territor | Nederlands continen- taal plat |
|---|---|---|
| Opsporingsvergunning (Wet opsporing delfstoffen, Mijnwet 1903, Mijnwet continentaal plat) | Bezwaar, rechtbank en Abr | Bezwaar en CBb |
| Winningsvergunning (Mijnwet 1810, Mijnwet 1903, Mijnwet conti- nentaal plat) | Bezwaar, rechtbank en Abr | Bezwaar en CBb |
| Opslagvergunning (niet onder huidige stelsel) | – | – |
| Milieuvergunning (Wet milieubeheer) | Abr (na uitgebreide voorbereidings-procedure) | – |
| Locatiebesluit | Bezwaar, rechtbank en Abr | – |
| (Besluit op grond van vergunnings- voorschriften) | | |
| Afdrachten (Overeenkomsten ogv concessie en samen- hangende vennootschapsbelasting, besluiten op grond van vergunningsvoorschriften) | Arbitrage, eventueel gevolgd door Recht-bank, Hof en HR. Voor de vennootschaps- belasting: bezwaar, Hof en HR | Bezwaar en CBb. Voor de vennootschaps- belasting: bezwaar, Hof en HR |
| Andere besluiten op grond van mijnwetten (Mijnwet 1810, Mijnwet 1903, Mijnwet continentaal plat) | Bezwaar, rechtbank en Abr | Bezwaar en CBb |

Dit wetsvoorstel wil een goede en doelmatige besluitvorming op twee wijzen bevorderen. Op de eerste plaats door een helder vergunningen-stelsel. Hierop is in paragraaf 4 van deze toelichting ingegaan. Op de tweede plaats door het stelsel van rechtsbescherming aanzienlijk te vereenvoudigen. In het voorstel wordt de bestuursrechtelijke rechtsbe-scherming geboden door de Afdeling bestuursrecht-spraak en door de belastingrechter. Daarmee brengt het voorstel de rechtsbescherming door vier typen rechterlijke instanties terug naar twee typen.

In het nieuwe stelsel zullen naar verwachting de meest betwiste besluiten de vergunningen zijn waarin de milieuaspecten worden geregeld: de milieuvergunningen en de mijnbouwmilieuvergunningen. Er is een grote groep derde-belanghebbenden bij deze vergunningen betrokken. In de afgelopen tijd is gebleken dat deze milieuaspecten in de publieke belangstelling staan. Dat heeft overigens niet geleid tot grote aantallen beroepen op de administratieve rechter. Het aantal beroepen dat op deze aspecten betrekking had, bedroeg in de periode 1992–1997 gemiddeld twee zaken per jaar. Daarnaast speelden in de jaren 1996–1997 nog gemiddeld per jaar twee verzoeken om een voorlopige voorziening. Dat neemt niet weg dat met deze beroepszaken grote belangen zijn gemeoid. Het betreft milieubelangen, maar ook aanzienlijke investeringen en publieke middelen in de vorm van aardgasbaten. In de gevallen waarin beroep in twee instanties mogelijk is, wordt ten aanzien van besluiten op grond van de mijnwetgeving, altijd van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Van enige «zeefwerking» is bij beroep tegen deze besluiten niet gebleken.

De rechtsbescherming ten aanzien van een milieuvergunning wordt geregeld in de Wet milieubeheer. Het besluit omtrent de vergunning komt tot stand met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen het besluit kan rechtstreeks beroep ingesteld worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het ligt in de rede om de met de milieuvergunning vergelijkbare mijnbouwmilieuvergunning onder hetzelfde regime te brengen.

Aan een milieuvergunning of een mijnbouwmilieuvergunning zal een opsporingsvergunning, een winningsvergunning of een opslagvergunning vooraf gaan. De rechtsbescherming ten aanzien van deze besluiten is in het wetsvoorstel eveneens rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak gelegd. Het is dan in beginsel dezelfde administratieve rechter die (binnen de Mijnbouwwet) over de mijnbouwprojecten oordeelt. Anders dan bij een milieuvergunning of mijnbouwmilieuvergunning wordt bij een opsporings-, winnings- en opslagvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet voorgeschreven. Deze procedure is bij de eerstgenoemde vergunningen zeer wenselijk. Er zijn veel betrokkenen – als belanghebbenden en als adviseurs – zodat een heel palet met meningen en wensen gewogen moet worden. De nadruk bij de beoordeling van aanvragen om een opsporings-, winnings-, of opslagvergunning zal liggen op de mogelijkheden en de voornemens van de aanvrager(s) van de vergunning, aangenomen dat het gebied niet is gesloten (zie artikel 7) en ook niet is «bezet» door een andere vergunninghouder (zie de artikelen 8 en 27). Het is dan meer geëigend om de bezwaarprocedure van artikel 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen en niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Dit neemt niet weg dat de minister in voorkomende gevallen kan besluiten om aan de uitgebreide voorbereidingsprocedure toepassing te geven overeenkomstig artikel 3.14 van de Algemene wet bestuursrecht.

Op het toegepaste beginsel om dezelfde administratieve rechter over alle voor beroep vatbare besluiten binnen de Mijnbouwwet te laten oordelen, is een uitzondering gemaakt in verband met de bestaande competentieverdeling ten aanzien van belastingzaken. De afdrachten worden in belangrijke mate geheven door middel van een cijns en een in elkaar geweven stelsel van vennootschapsbelasting en winstaandeel. De besluiten omtrent het winstaandeel blijken daarbij het meest gevoelig voor beroep (gemiddeld twee beroepszaken per jaar in de afgelopen jaren). Gelet op de aard van de afdrachten en de verwevenheid met de vennootschapsbelasting is de rechtsbescherming hieromtrent bij de belastingrechter ondergebracht.

Voor de overige voor beroep vatbare besluiten op grond van het wetsvoorstel is aangesloten bij de regeling van de rechtsbescherming bij de opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen.

11. Overgangsrecht

Beoogd wordt met dit voorstel de bestaande wetgeving geheel te vervangen en de nieuwe wetgeving in beginsel van toepassing te laten zijn op alle voor de opsporing en winning van delfstoffen verleende concessies en vergunningen. Thans is de situatie zo, dat er voor de winning van delfstoffen op het land concessies bestaan van voor 1810 en concessies op basis van de Mijnwet 1810, die gedurende de periode van 1810 tot heden zijn verleend. Voor de winning op het continentaal plat bestaan winningsvergunningen op basis van de Mijnwet continentaal plat, met verschillende voorschriften. Daarnaast zijn zowel voor de opsporing van delfstoffen op het land als op het continentaal plat vergunningen met zeer diverse voorschriften verleend. Het wetsvoorstel beoogt aan deze grote diversiteit zoveel mogelijk een einde te maken om daarmee de duidelijkheid – niet alleen voor de staat doch ook voor de ondernemingen, die diverse van elkaar verschillende vergunningen bezitten – te vergroten en de administratieve lasten te verminderen. Het laten bestaan van het huidige systeem naast een nieuw systeem zou de onduidelijkheid alleen maar verder hebben vergroot en zou hebben geleid tot het handhaven tot in lengte van jaren van alle verschillende oude rechtsregels, voorschriften, bijzondere overeenkomsten en regelingen.

Het wetsvoorstel uniformeert de normering van de mijnbouwactiviteiten door deze normering voor een belangrijk deel in algemeen verbindende voorschriften en niet in vergunningsvoorschriften neer te leggen. De algemeen verbindende voorschriften gelden in beginsel voor alle vergunninghouders. Een wijziging van deze voorschriften werkt in beginsel eveneens door naar alle vergunninghouders. Bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet zal een veelheid en verscheidenheid aan voorschriften, beperkingen en overeenkomsten, verbonden aan of samenhangend met concessies of vergunningen, omgevormd moeten worden naar het nieuwe systeem. In hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen om deze omvorming tot stand te brengen. Hier kan met name gewezen worden op de (toelichting bij) de artikelen 112, tweede lid, en 117. Op grond van het laatstgenoemde artikel zullen algemene regels gesteld worden ten behoeve van deze omvorming. De eerstgenoemde bepaling schept de bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om in individuele gevallen de voorschriften en beperkingen die uit een oude concessie of vergunning voortvloeien, aan het nieuwe systeem aan te passen.

Over de toepasselijkheid van de uit de wet voortvloeiende regels kan geen onduidelijkheid bestaan. Deze gelden ook, indien zij, zoals bij voorbeeld ten aanzien van het voorkomen van bodembewegingen, afwijken van of meer bevatten dan de tot nu toe geldende voorschriften, die aan de vergunning zijn verbonden.

De tussen de staat en vergunninghouders gesloten overeenkomsten, die geen basis vonden in de vergunning of concessie blijven in beginsel in stand. Van andere overeenkomsten zou onduidelijk kunnen zijn of zij in stand kunnen blijven of niet, omdat hun inhoud afwijkend is van het thans voorgestelde wettelijke stelsel. Om deze onduidelijkheid zo veel mogelijk weg te nemen kent het overgangsrecht hieromtrent een regeling in artikel 113.

Getracht is de nadelige gevolgen voor het bedrijfsleven, die zouden kunnen optreden door de wijziging in de inhoud van de toepasselijke voorschriften, te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Zo is er onder andere een speciale voorziening opgenomen om te bewerkstelligen dat de concessionarissen, die de mijn door de concessieverlening in eigendom

hadden gekregen, deze eigendom behouden. Dit is een afwijking van de in dit voorstel neergelegde regel, dat de eigendom van de delfstof bij de staat berust en deze eigendom pas door de winning overgaat op de vergunninghouder.

Ook ten aanzien van het financiële regime, zoals in paragraaf 7 reeds is toegelicht, is de algemene lijn toegepast. Een speciale voorziening is evenwel getroffen, waar het de staatsdeelneming betreft. De regeling van de staatsdeelneming zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen, is niet van toepassing op bij de inwerkingtreding van de wet bestaande winningsvergunningen (artikel 112, vierde lid). De op dat moment bestaande overeenkomsten van samenwerking waar de staatsdeelneming in is geregeld, blijven in stand. Voor enkele bijzondere gevallen kan nog gewezen worden op (de toelichting bij) artikel 124.

In artikel 116 is een voorziening opgenomen die er voor zorgt dat oude concessies van voor 1 januari 1965, die niet meer worden gebruikt, komen te vervallen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om zeer oude concessies, waarvan in een aantal gevallen de huidige eigenaar onbekend is (zoals bij een aantal bruinkoolconcessies) of waarvan het bestaan in ieder geval bij de staat onbekend is (met name concessies die zijn verleend voor 1810). Omdat het onhandig is, mede met het oog op te verlenen opsporings- en winningsvergunningen, maar ook met het oog op vergunningen voor het in de ondergrond brengen van stoffen, om te worden geconfronteerd met niet-vermoede winningsvergunningen (van rechtswege omgezette oude concessies), is besloten een bijzondere bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Deze bepaling strekt ertoe, dat elke concessie van vóór 1 januari 1965 (ná die datum zijn de concessies en de houders bekend en kan worden volstaan met de intrekkingmogelijkheden van artikel 22) twee jaar na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet komt te vervallen, indien die concessie de afgelopen vijf jaar niet is gebruikt. Indien de eigenaar van een dergelijke concessie deze (omgezet in een winningsvergunning) wenst te behouden, dient hij zich binnen die termijn van twee jaar te melden. In dat geval behoudt hij zijn recht op winning van de in de concessie aangegeven delfstof(fen). Door deze bepaling wordt bereikt, dat zowel (de inhoud van) alle vergunningen als de eigenaren bekend zijn. Indien oude concessiehouders onnodig op hun in een winningsvergunning omgezette concessie blijven «zitten» (en geen relevante activiteiten uitvoeren of zullen gaan uitvoeren), terwijl het algemeen belang met zich meebrengt dat in dat gebied soortgelijke activiteiten plaatsvinden als door hun vergunning wordt bestreken, zal deze op grond van artikel 22, eerste lid, onder b, worden ingetrokken. Met het oog op de eigendom van de mijn, die door de concessieverlening bij de concessiehouder was komen te liggen, is bepaald, dat een schadeloosstelling vooraf moet zijn verzekerd (artikel 116, eerste lid). Omdat het hier gaat om in de ondergrond zittende delfstoffen, waarvan het maar de vraag is of deze ooit economisch rendabel kunnen worden geëxploiteerd, zal slechts in uitzonderingsgevallen sprake zijn van reële schade. Het zal uiteindelijk de rechter zijn, die, indien er onenigheid over de hoogte van het aangeboden bedrag bestaat, het definitieve schadebedrag zal vaststellen. Het moge duidelijk zijn, dat van de mogelijkheid deze vergunningen tegen de wil van de houder in te trekken, alleen in bijzondere gevallen gebruik zal worden gemaakt.

II. ARTIKELLEN

Hoofdstuk 1. Definities en algemene bepalingen

Artikel 1

Onderdeel a

In paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat de definitie van delfstoffen aansluit bij de definitie in artikel 1 van de Mijnwet continentaal plat. Deze stoffen bevinden zich in de ondergrond (of maken daarvan deel uit).

Ingevolge artikel 2, tweede lid, heeft de wet alleen betrekking op die delfstoffen die zich bevinden op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem (behoudens artikel 46, eerste lid, onderdeel a). Daarmee is de reikwijdte van de wet aangegeven wat betreft delfstoffen.

Onderdeel c

De omschrijving van het continentaal plat is ontleend aan de Mijnwet continentaal plat, maar de verwijzing naar de bij koninklijk besluit vast te stellen lijn (ongeveer drie mijl) is vervangen door de volkenrechtelijke grens van twaalf mijl (= 22,224 km). Bij handhaving van de driemijlslijn zou vaak iets bijzonders bepaald moeten worden voor de zone tussen drie en twaalf mijl. Een begrenzing tussen continentaal plat en Nederlands territorium blijft wel nodig, onder meer omdat wetten veelal niet van toepassing zijn buiten de twaalfmijlszone; voor dit continentaal plat blijven bijzondere voorzieningen nodig. Voor het financiële regime zal nog wel de oude grens gelden (zie de toelichting bij artikel 48).

Onderdelen d, e en g

Het doen van onderzoek naar de aanwezigheid van delfstoffen of naar nadere gegevens omtrent die aanwezigheid wordt in dit wetsvoorstel ondergebracht in twee begrippen. Als er bij het onderzoek geen gebruik wordt gemaakt van boorgaten is er sprake van een verkenningsonderzoek. Als er wel geboord wordt spreekt het wetsvoorstel van het opsporen van delfstoffen. Ook als voor een gebied een opsporingsvergunning of een winningsvergunning is verleend kan het wenselijk zijn om (nader) onderzoek te doen naar de aanwezigheid van delfstoffen in het gebied, zoals bijvoorbeeld naar de ligging van bepaalde aardlagen, naar mogelijke breuken in die lagen of naar andere relevante factoren. Indien een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd met behulp van een boorgat is er sprake van het opsporen van delfstoffen, zo niet dan wordt gesproken van een verkenningsonderzoek. Een overeenkomstige beschouwing kan gegeven worden omtrent het doen van een verkenningsonderzoek naar de aanwezigheid van aardwarmte en het opsporen van aardwarmte.

Onderdeel f

Het criterium van de toegepaste techniek geeft aan dat een ontgroning niet wordt aangemerkt als winning.

In het algemeen worden bij winning stoffen als zodanig uit de aardbodem gehaald. Delfstoffen kunnen echter ook ondergronds worden bewerkt, waarna het product van die bewerking naar boven wordt gehaald (bijvoorbeeld bij kolenvergassing). Ook in zo'n geval is er sprake van het onttrekken van de delfstoffen aan de ondergrond en dus van het winnen van delfstoffen.

Uit de definitie van delfstoffen (onderdeel a) volgt reeds dat het terug-

halen van bijvoorbeeld opgeslagen gas niet valt onder de winning van delfstoffen.

Onderdeel h

Het begrip winnen van aardwarmte is ruim. Zo zal bij de winning van delfstoffen steeds onvermijdelijk enige aardwarmte aan de ondergrond worden onttrokken. In de definitie van aardwarmte is tot uitdrukking gebracht dat deze vorm van onvermijdelijk meewinnen niet als winning van aardwarmte in de zin van de wet wordt opgevat en derhalve geen vergunning ex artikel 6, eerste lid, behoeft.

Aardwarmte kan via verschillende technieken worden aangewend; dit kan direct in de ondergrond gebeuren, maar veelal zal het nuttig gebruik bovengronds plaatsvinden. Hiervoor zal de aardwarmte meestal met behulp van het in de ondergrond aanwezige grondwater naar de oppervlakte worden gebracht, waarna de warmte aan het water wordt onttrokken en het water weer in de oorspronkelijke geologische formatie wordt teruggevoerd. Middels een wijziging van de Grondwaterwet wordt geregeld dat in een dergelijk geval van aardwarmtewinning de Grondwaterwet niet van toepassing is (artikel 133).

Onderdeel i

De definitie van «opslaan van stoffen» is gedeeltelijk ontleend aan het ontwerp-besluit tot wijziging van het Mijnreglement 1964 (brengen van stoffen in ondergrondse werken) (Stcrt. 1995, 60). Onder de definitie van opslaan valt ook het houden van stoffen in de ondergrond. Tenslotte wordt ook het terughalen van stoffen uit de ondergrond gerekend tot het geheel van activiteiten dat wordt aangeduid met «opslaan van stoffen».

Onderdelen j en k

Voor de opsporing in het Nederlands territoir zijn tot nu toe (boor)vergunningen afgegeven op grond van de Wet opsporing delfstoffen. Voor de winning binnen het territoir zijn concessies verleend op grond van de Mijnwet 1810. Voorgesteld wordt deze benamingen te vervangen door opsporingsvergunningen, respectievelijk winningsvergunningen. Daarmee worden de benamingen gelijk voor het gehele gebied waarvoor de Mijnbouwwet komt te gelden (zie paragraaf 4 van het algemeen deel). In artikel 111 wordt een voorziening getroffen voor de reeds verleende vergunningen en concessies. Onder de begrippen «opsporingsvergunning» en «winningsvergunning» vallen niet de vergunningen voor aardwarmte.

Onderdeel n

Tot nog toe worden bij mijnen behorende bovengronds gelegen werken en inrichtingen aangewezen bij het koninklijk besluit van 27 april 1984 (Stb. 228). Daarnaast wordt in de beide mijnreglementen een groot aantal werken en inrichtingen gedefinieerd, waarvan een aantal nog stamt uit de tijd van de kolenmijnbouw. De aanwijzing en definities hebben in het verleden veel vragen opgeroepen, aangezien de terminologie niet meer aansloot op de huidige tijd. Daarom is besloten bij algemene maatregel van bestuur een nieuw begrippenapparaat te ontwikkelen met het mijnbouwwerk als overkoepelend begrip. Dit zal gebeuren in een mede op artikel 44 te baseren algemeen Mijnbouwbesluit.

Het gaat bij het begrip mijnbouwwerk om een inrichting of andere tastbare voorziening waarop of waarmee mijnbouwkundige activiteiten uitgevoerd worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan

boortorens, boorgaten en winningsinstallaties. Het begrip omvat zowel bovengronds als ondergronds gelegen werken.

Onderdeel o

Het kenmerk van een mijnbouwinstallatie is, dat zij zich bevindt op of boven de bodem van een oppervlaktewater. Tot de oppervlaktewateren behoren onder meer rivieren, meren en de zee (ook de zee boven het continentaal plat). Onder het begrip mijnbouwinstallatie, zoals dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden gepreciseerd, zal niet alleen de installatie waarmee daadwerkelijk de opsporing, winning of opslag wordt verricht vallen, maar ook de installatie die een daarmee verbonden functie vervult, zoals een accommodatieplatform.

Artikel 2

De Mijnbouwwet geldt ook voor het continentaal plat (eerste lid). Voor de vraag in hoeverre de Nederlandse wetgeving van toepassing is op het continentaal plat wordt verwezen naar de notitie «De rechtsmacht van de Kuststaat ten aanzien van het continentaal plat» (kamerstukken II 1991/92, 22 390, nr. 1). Daarbij wordt aangetekend dat de regels van de Algemene wet bestuursrecht gelden voor alle personen of colleges die ingevolge Nederlandse wetgeving met openbaar gezag zijn bekleed, ongeacht of zij wel of niet in Nederland werkzaam zijn (vgl. de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht, kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 29). Dat betekent onder meer dat ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen de bevoegdheden die zij als toezicht-houder hebben, ook kunnen hanteren op het continentaal plat.

Tweede lid. Het is niet uitgesloten, dat zich delfstoffen vlak onder het maaiveld bevinden. Deze stoffen vallen echter niet onder het regime van dit wetsvoorstel, behoudens artikel 46 van het voorstel. Als grens is gekozen 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem. Stoffen die zich op geringere diepte bevinden worden veelal in dagbouw gewonnen (ontgroning, welke wordt beheerst door de Ontgroningwet) en niet door middel van boorgaten, gangen, of schachten. Zie in dit verband ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie.

Derde lid. Alleen de opsporing en winning van aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter valt onder het bereik van de Mijnbouwwet. Deze grens is gekozen, omdat daarmee alleen grootschalige projecten worden geregeld. Voor kleinere projecten bestaat geen behoefte aan ordening en eventueel speciale regels voor milieu en veiligheid. De grens van 500 meter is ook in de wijziging van de Grondwaterwet opgenomen (zie artikel 133).

Met de formulering 100 respectievelijk 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem wordt bedoeld op een diepte van 100 respectievelijk 500 meter beneden het maaiveld dan wel beneden de bodem van een oppervlaktewater.

Artikel 3

Uit het eerste lid blijkt dat delfstoffen in de zin van deze wet eigendom zijn van de staat. Dit voorstel is toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel. Uit artikel 20 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek volgt dat de eigendom van de grond, voorzover de wet niet anders bepaalt, onder meer de zich daaronder bevindende aardlagen omvat. Voor de grondeigenaar binnen het Nederlands territorium heeft de bijzondere bepaling in de Mijnbouwwet niet of nauwelijks praktische consequenties. Deze is en blijft eigenaar van de onder zijn grond gelegen aardlagen. Delfstoffen in de zin van deze wet (delfstoffen die dieper dan 100 meter beneden het aardop-

pervlak liggen) zijn evenwel eigendom van de staat. De grondeigenaar wordt niet beperkt in wat redelijkerwijs als normaal gebruik van zijn eigendom kan worden aangemerkt.

Het tweede lid is ontleend aan artikel 23 van de Mijnwet continentaal plat; de redactie is enigszins aangescherpt. Artikel 5 van de Mijnwet 1903 bepaalt thans nog dat de houder van een concessie voor het tijdvak waarvoor deze is verleend eigenaar is van de mijn waarop zij betrekking heeft. Uiteraard wordt in hoofdstuk 10 een voorziening getroffen voor reeds verleende concessies.

In de tweede volzin van het tweede lid is een voorziening getroffen voor de delfstoffen die niet met gebruikmaking van een winningsvergunning, maar met gebruikmaking van een opsporingsvergunning bij een test naar de oppervlakte worden gebracht en met een pijpleiding (bijvoorbeeld van een aangrenzend veld) worden afgevoerd. Ook deze stoffen worden eigendom van de vergunninghouder.

Het derde lid regelt, dat na beëindiging van de opslag de eigendom van opgeslagen stoffen berust bij de oorspronkelijke eigenaar. Deze bepaling is opgenomen, omdat het niet altijd duidelijk is of tijdens opslag natrekking of zaaksvermenging optreedt en omdat het daardoor zonder specifieke bepaling ook onduidelijk zou kunnen zijn wie de eigenaar is nadat de stoffen weer uit de ondergrond teruggehaald zijn. In geval van gasopslag is dus de maatschappij voor wie het gas wordt opgeslagen, ook weer eigenaar van het gas als het gas wordt «teruggewonnen». Fysiek zullen dit niet altijd dezelfde moleculen gas zijn, omdat in de ondergrond vermenging met het al aanwezige gas zal optreden.

Het vierde lid is ontleend aan artikel 22 van de Mijnwet continentaal plat. Om de leesbaarheid te vergroten is de redactie aangepast.

Artikel 4

In het Burgerlijk Wetboek (artikel 21, tweede lid, van Boek 5) is een beperking neergelegd van het eigendomsrecht van de grondeigenaar, waar het betreft activiteiten die plaatsvinden zo hoog boven of zo diep onder de aardoppervlakte, dat hij geen belang heeft zich daartegen te verzetten. De terminologie «zo diep dat hij geen belang heeft» geeft goed weer hoe de belangenafweging in het algemeen dient plaats te vinden. Deze afweging kan echter in concrete gevallen een bron van langdurige discussie zijn. Dat is noch in het belang van de grondeigenaar, noch in het belang van degene die mijnbouwactiviteiten wil gaan ontplooiën.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel voor mijnbouwactiviteiten de algemene BW-norm geconcretiseerd. In dat kader zijn twee voorzieningen opgenomen die tezamen een evenwichtige regeling opleveren:

- De grondeigenaar moet mijnbouwactiviteiten gedogen, die op een grotere diepte dan 100 meter beneden de oppervlakte plaatsvinden overeenkomstig de op die activiteiten betrekking hebbende regels. Dit geldt zowel ten aanzien van het opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte, als ten aanzien van het opslaan van stoffen in de ondergrond.
- Degene die dergelijke mijnbouwactiviteiten verricht draagt een risicoaansprakelijkheid voor schade die optreedt door bodembewegingen als gevolg van zijn activiteiten (zie de wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek, neergelegd in artikel 137 van het wetsvoorstel).

Artikel 5

In dit artikel worden werken die worden of zijn uitgevoerd ten behoeve van het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of ten behoeve van het opslaan van stoffen, voor de toepassing van de Belemme-

ringenwet Verordeningen en de Belemmeringenwet Privaatrecht aangemerkt als openbare werken van algemeen nut.

Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht kan iemand die een recht heeft op een onroerende zaak, worden verplicht om het gebruik van die zaak onder bepaalde omstandigheden te gedogen, behoudens recht op schadevergoeding. De Belemmeringenwet Verordeningen verplicht provincies, gemeenten en waterschappen om onder omstandigheden ontheffing te verlenen van hun verordeningen.

Van deze wetten kan gebruik worden gemaakt om openbare werken te realiseren waarvan het openbaar belang door de Kroon, of het algemeen nut door de wet is erkend.

Tot nu toe werd het gebruik ten behoeve van de mijnbouw van de belemmeringenwetten gebaseerd op de concessieverlening op grond van de Mijnwet 1810 en een erkenning van het openbaar belang door de Kroon.

In navolging – onder meer – van de regeling in artikel 16 van de Wet energiedistributie, is de procedure om tot toepassing van de belemmeringenwetten ten behoeve van de mijnbouw te komen, vereenvoudigd. Het karakter van openbaar werk en het algemeen nut van de werken wordt door de Mijnbouwwet bepaald. Voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht zal de Minister van Verkeer en Waterstaat in een concreet geval toetsen of, nadat het niet gelukt is om met de rechthebbende tot overeenstemming te komen, een gedoogplicht kan worden opgelegd, of dat het gebruik zoveel beperkingen inhoudt dat redelijkerwijs tot onteigening overgegaan zou moeten worden (zie de artikelen 1 en 2 van de Belemmeringenwet Privaatrecht).

Hoofdstuk 2. Vergunningen

§ 2.1. Algemene bepalingen

Artikel 6

In het eerste lid wordt vastgelegd welke mijnbouwactiviteiten zonder vergunning verboden zijn. Gepoogd is de verbodsbepaling zo eenvoudig en beknopt mogelijk te laten.

Op grond van het tweede lid kunnen vormen van opsporing en winning van aardwarmte van de vergunningplicht worden vrijgesteld. Gedacht wordt aan het geval waarin de hoeveelheid gewonnen aardwarmte per dag een bepaalde waarde niet overstijgt. Beoogd wordt te voorkomen dat bijvoorbeeld winning van een beperkte hoeveelheid aardwarmte voor bronbaden aan een vergunningplicht wordt onderworpen. De algemene maatregel van bestuur kan voor verschillende gevallen een verschillende waarde vaststellen.

Het derde lid houdt in dat de regels van hoofdstuk 2, die betrekking hebben op de opsporing of winning van delfstoffen, van overeenkomstige toepassing zijn met betrekking tot de opsporing of winning van aardwarmte (zie de paragrafen 3.2 en 4 van het algemeen deel van deze toelichting). Dat wil niet zeggen dat met een vergunning voor bijvoorbeeld de opsporing van gas ook aardwarmte mag worden opgespoord. Daartoe zal de vergunning een speciale voorziening moeten bevatten. Het betekent wel dat de bepalingen over delfstoffen ook gelden ten aanzien van aardwarmte.

Ter illustratie wordt nog op enige bijzondere regels gewezen. Een vergunning voor aardwarmte wordt niet verleend als voor het betrokken gebied reeds een andere vergunning voor aardwarmte geldt (artikel 8). Ook aardwarmte moet economisch winbaar zijn, wil er een winningsvergunning kunnen worden verleend (artikel 9). Ter uitvoering van artikel 12, eerste lid, geeft een vergunning voor aardwarmte aan dat daarmee aardwarmte opgespoord dan wel gewonnen kan worden. Uit de

aanduiding van de «activiteiten» zal tevens moeten blijken waar de aardwarmte zich in bevindt. De activiteit is niet louter het onttrekken van aardwarmte doch veelal ook het onttrekken van een bepaalde stof, waarin de aardwarmte zich bevindt. Waar nadere regels worden gesteld, kunnen deze voor delfstoffen en voor aardwarmte verschillend zijn.

Artikel 7

In paragraaf 6.7 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet dat de hoofdregel blijft dat alle gebieden beschikbaar zijn voor vergunningverlening.

De systematiek van de artikelen 3 en 5 van de Mijnewet continentaal plat komt te vervallen. Op grond hiervan kan worden bepaald dat voor delen van het continentaal plat geen vergunningen of ontheffingen worden verleend, respectievelijk dat gedurende een bepaald tijdvak geen aanvragen om een opsporings- of winningsvergunning kunnen worden ingediend. De regeling van artikel 3 van de Mijnewet continentaal plat, dat voor delen van het plat geen vergunningen of ontheffingen worden verleend is vervangen door de regeling in artikel 7, die het mogelijk maakt om gebieden op het territoire of continentaal plat bij wet te sluiten. Zie het algemeen deel van deze memorie, paragraaf 6.7. De regeling van artikel 5 van de Mijnewet continentaal plat, op grond waarvan gedurende een tijdvak van ten hoogste drie jaren geen aanvragen om een opsporings- of winningsvergunning kunnen worden ingediend, is niet overgenomen. Deze bepaling werd gebruikt om «rondes» te kunnen houden, waarbij gedurende een periode van drie maanden aanvragen voor opsporingsvergunningen konden worden ingediend. Het ronde-systeem is in de wetgeving van 1996 verlaten ten gunste van een systeem van permanente openstelling voor aanvragen, met de gelegenheid om gedurende een periode van 91 dagen concurrerende aanvragen in te dienen, nadat een aanvraag is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Dit laatste systeem heeft goed gewerkt en is in de ontwerp-wet gehandhaafd.

Ingevolge het eerste lid kunnen gebieden worden gesloten. De procedure biedt de mogelijkheid om dit snel te realiseren bij ministeriële regeling als voorlopige voorziening. Het tweede lid bepaalt dat binnen een jaar na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling een voorstel van wet terzake moet worden ingediend bij de Staten-Generaal. Als dat laatste niet gebeurt, moet de sluiting van het gebied worden opgeheven door intrekking van de ministeriële regeling.

De sluiting van een gebied kan worden beperkt tot vergunningen van een bepaalde strekking, bijvoorbeeld voor een bepaalde activiteit (opsporing, winning, opslag) of voor bepaalde delfstoffen (bijvoorbeeld koolwaterstoffen of zout). Sluiting kan aangewezen zijn als de winning schade voor het milieu, daling van de bodem of instorting dreigt te veroorzaken. Van de mogelijkheden tot gebiedssluiting dient terughoudend gebruik te worden gemaakt. Consequentie van de sluiting van een gebied is immers dat niet alleen nog in te dienen, maar ook reeds ingediende aanvragen zullen worden afgewezen. Wordt een gebied voor winningsvergunningen gesloten, dan betekent dit tevens dat de houder van een opsporingsvergunning geen gebruik kan maken van artikel 11 om een winningsvergunning te verkrijgen. Uiteraard is het mogelijk, indien een aanvraag slechts een deel van een gesloten gebied betreft, dat een vergunning gaat gelden voor het deel dat niet in het gesloten gebied ligt.

De beoogde terughoudendheid klinkt door in de wettekst. Sluiting zal alleen mogelijk zijn indien dit «noodzakelijk is met het oog op de kans op schade voor het milieu of op schade door beweging van de aardbodem als gevolg van het winnen van delfstoffen in het gebied». Bij de toepassing van dit criterium zullen alle relevante belangen, ook die van

houders van bestaande vergunningen, nadrukkelijk moeten worden afgewogen.

Het tweede lid bepaalt wanneer de ministeriële regeling tot sluiting van een gebied moet ophouden te gelden. Ten behoeve van de rechtszekerheid wordt bepaald dat steeds een expliciet intrekkingbesluit nodig is. Wordt geen wetsvoorstel ingediend, dan kan de regeling niet langer dan een jaar gelden; uiteraard kan zij eerder worden ingetrokken (onderdeel a). De termijn van een jaar geeft ruimte om het nodige onderzoek te verrichten naar de gevolgen voor bijvoorbeeld het milieu en zo nodig een wetsvoorstel voor te bereiden.

Wordt binnen de termijn van een jaar een wetsvoorstel ingediend als bedoeld onder a, dan kan de sluiting langer voortduren. Is een gebied om milieuredenen tijdelijk gesloten, dan kunnen nieuwe wettelijke bepalingen ten behoeve van het milieu tot stand worden gebracht, waarna het gebied weer kan worden opengesteld. Het is ook denkbaar dat een gebied (bij wet) permanent wordt gesloten.

De ministeriële regeling moet worden ingetrokken met ingang van de dag waarop de wet in werking treedt (onderdeel b) of zodra het wetsvoorstel is ingetrokken of verworpen (onderdeel c).

Het bestaande artikel 2a van de Wet opsporing delfstoffen bepaalt dat geen boorvergunning wordt verleend, voorzover dit voortvloeit uit de met betrekking tot de Waddenzee vastgestelde planologische kernbeslissing (PKB). Dit regime wordt in het overgangsrecht van het wetsvoorstel gecontinueerd voor de geldingsduur van de bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet geldende Waddenzee-PKB (zie artikel 119).

Ingevolge artikel 11 wordt aan de houder van een opsporingsvergunning in beginsel een winningsvergunning verleend, als hij met gebruikmaking van de opsporingsvergunning de aanwezigheid van de betrokken delfstof (of aardwarmte) heeft aangetoond. Door sluiting van een gebied kan het zich voordoen dat dit uitgangspunt doorbroken wordt en er voorsnog geen winningsvergunning verleend kan worden. Tegenover de voor de opsporing gemaakte kosten staan voor de betrokkenen alsdan (voorlopig) geen opbrengsten uit winning. Het is redelijk dat in zo'n geval een schadevergoeding betaald wordt terzake van vruchteloos gemaakte opsporingskosten. Aangezien de criteria voor de te betalen schadevergoeding van geval tot geval sterk kunnen verschillen (bijvoorbeeld naar gelang de omvang van het te sluiten gebied en de duur van de gebiedssluiting) is ervan afgezien een materiële regeling van de schadevergoeding in de Mijnbouwwet zelf op te nemen. Het derde lid van artikel 7 bepaalt dat een dergelijke regeling zo nodig moet worden opgenomen in de wet die de concrete gebiedssluiting regelt. Hierbij kan worden opgemerkt dat kosten die door een houder van een opsporingsvergunning zijn gemaakt ter voorbereiding van de winning voordat een winningsvergunning is verleend voor zijn rekening en risico komen. Er is onvoldoende reden om deze voorkosten in het geval van sluiting van gebieden anders te behandelen. Het wordt aan de houder van een opsporingsvergunning overgelaten of hij met het oog op de winning al kosten wil maken, voordat hij een winningsvergunning in handen heeft.

Artikel 8

Net als in de huidige Mijnwet continentaal plat (artikel 9) wordt voorgesteld te bepalen dat opsporings- en winningsvergunningen – ook ten opzichte van elkaar – exclusief zijn. Met de redactionele wijzigingen in het eerste lid zijn geen inhoudelijke veranderingen beoogd. Een exclusiviteitsbepaling als deze staat niet in de Mijnwet 1903, noch in de Wet opsporing delfstoffen. In de Mijnwet 1903 staat wel dat de concessiehouder eigenaar is van de mijn waarop de concessie betrekking heeft (artikel 5). Nu in het voorgestelde artikel 3 de eigendomsverhoudingen anders worden vastgelegd, dient artikel 8 ook te gelden voor het Nederlands territorium.

Overigens kan in gevallen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, uiteraard wel een winningsvergunning worden verleend, terwijl nog een opsporingsvergunning geldt. In dat geval vervalt de opsporingsvergunning op het tijdstip van onherroepelijk worden van de winningsvergunning. Uit het tweede lid blijkt dat een opsporings- of winningsvergunning evenmin wordt verleend voor een voorkomen waarvoor reeds een door een ander gehouden opslagvergunning geldt. Het spiegelbeeld van deze bepaling is artikel 27, tweede lid, dat inhoudt dat een opslagvergunning niet wordt verleend voor een voorkomen waarvoor reeds een door een ander gehouden opsporings- of winningsvergunning geldt. Bij het winnen van een delfstof zullen onvermijdelijk geringe hoeveelheden van andere delfstoffen meekomen. Bij de winning van aardolie kunnen bijvoorbeeld zouten meekomen. Het is denkbaar dat er voor (een deel van) het vergunningsgebied van de winningsvergunning voor olie een winningsvergunning voor zout van kracht is. Het is niet de bedoeling dat deze situatie strijd oplevert met de exclusiviteitsbepaling van het eerste lid. Het derde lid stelt vast dat de exclusiviteitsbepaling op zo'n geval niet van toepassing is.

Artikel 9

Voor een winningsvergunning is nodig dat aannemelijk wordt gemaakt dat de betrokken delfstoffen economisch winbaar zijn. Deze eis geldt ook reeds onder de huidige wetgeving (artikelen 13 Mijnwet continentaal plat en 8e Mijnwet 1903). Met het begrip «economische winbaarheid» is onder de bestaande wetgeving ervaring opgedaan. De economische winbaarheid is niet slechts afhankelijk van de aanwezige hoeveelheid delfstoffen. Andere factoren kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld de infrastructuur (zoals beschikbare pijpleidingen) in de omgeving. Voor een winningsvergunning is het niet steeds nodig dat de delfstoffen zijn aangetoond in het gebied. Een winningsvergunning kan worden verleend voor een gebied dat grenst aan het gebied waarin een voorkomen is aangetoond; dan moet aannemelijk zijn dat sprake is van een overlopende structuur (zie ook de artikelen 24 en 37). Indien de houder van een opsporingsvergunning een winningsvergunning aanvraagt op grond van artikel 11, eerste lid, dient er wel sprake te zijn van een aantoning in het aangevraagde gebied.

Artikel 10

De weigeringsgronden van het eerste lid staan, afgezien van weigeringsgrond c, reeds in de bestaande wetgeving (artikel 3, eerste lid, van de Mijnwet 1903 en artikel 6a, eerste lid, van de Mijnwet continentaal plat). Weigeringsgrond b is thans zodanig geformuleerd dat hij ook kan worden toegepast op de opsporing en winning van aardwarmte. Met betrekking tot delfstoffen heeft dit geen inhoudelijke gevolgen. In dat kader verstaat de wet immers onder «activiteiten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd» het opsporen en winnen van delfstoffen. De weigeringsgrond c (gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin van de aanvrager onder een eerdere vergunning) komt in de bestaande wetgeving nog niet voor. Hij is ontleend aan artikel 5, punt 1, van de koolwaterstoffenrichtlijn. Een «eerdere vergunning op grond van deze wet» kan ook slaan op een vergunning als bedoeld in artikel 111. Het kan nodig zijn om, zodra een vergunning is verleend, de houder te verplichten om zekerheid te stellen als bedoeld in de artikelen 41, 42 of 86 van het wetsvoorstel. Het stellen van zekerheid kan op grond van de bedoelde artikelen slechts geëist worden van de vergunninghouder. Het tweede lid stelt buiten twijfel dat de aanvrager voldoende moet kunnen aantonen dat hij de gevraagde zekerheid zal (kunnen) geven, zo zich de noodzaak van zekerheidstelling voordoet. Een praktisch voorbeeld van

een dergelijke situatie wordt gegeven in de toelichting bij artikel 20, waar deze bepaling ook van (overeenkomstige) toepassing is. Op grond van het derde lid blijft gelden dat de criteria voor vergunningen voor koolwaterstoffen uitgewerkt dienen te worden in een ministeriële regeling. Voorgesteld wordt thans ook de mogelijkheid te openen voor uitwerking van criteria voor andere vergunningen.

Artikel 11

Artikel 11 betreft de zogenaamde koppeling. De houder van een opsporingsvergunning heeft in beginsel aanspraak op een winningsvergunning. Deze aanspraak is thans nog verwoord in artikel 13 van de Mijnwet continentaal plat en artikel 8e van de Mijnwet 1903.

Ingevolge de tweede volzin van het eerste lid zal binnen het Nederlands territorium het gebied waarvoor de winningsvergunning wordt verleend veelal kleiner zijn dan dat waarvoor de opsporingsvergunning gold. Op het continentaal plat, waar de vergunningsgebieden op grond van artikel 12, vijfde lid, volgens een voorafgaande geometrische verdeling zullen worden bepaald, zal het gebied voor de winningsvergunning gelijk zijn aan dat voor de opsporingsvergunning.

Niet meer opgenomen in dit artikel is een speciale regeling voor het geval een winningsvergunning wordt geweigerd aan de houder van een opsporingsvergunning (artikel 13, vierde lid, Mijnwet continentaal plat). In dat geval wordt thans de door de vergunninghouder betaalde bonus terugbetaald en kan aan een ander, ook als de opsporingsvergunning nog niet is afgelopen, een winningsvergunning worden verleend, maar eerst nadat de weigering onherroepelijk is geworden. De bepaling wordt thans onnodig en onwenselijk geacht. Daarbij komt dat de bonus wordt afgeschaft.

De regeling was bedoeld om een gebied voor opsporing niet nodeloos «bezet» te houden. Voorgesteld wordt daartoe andere instrumenten te hanteren (het winningsplan, de mogelijkheden van intrekking). In bepaalde gevallen kan het overigens juist gewenst zijn dat degene aan wie een winningsvergunning is geweigerd, nog de kans krijgt zich te bewijzen met gebruikmaking van zijn opsporingsvergunning. Aan een speciale regeling, die niet anders dan gecompliceerd kan zijn en die een afwijking inhoudt van het beginsel van exclusiviteit (artikel 8) bestaat thans geen behoefte meer.

Geschrapd is ook de bepaling dat de ander een vindspremie en een vergoeding voor kosten verschuldigd kan zijn (artikel 13, vijfde lid, Mijnwet continentaal plat). Deze bepaling is nooit gebruikt, maar roept wel sinds jaar en dag de vraag op welke maatstaven zouden moeten worden gehanteerd bij de vaststelling van de bedragen (kamerstukken II 1964/65, 7670, nr. 5, blz. 5, en kamerstukken II 1964/65, 7670, nr. 6, blz. 8). In de praktijk maken de houder van de oude opsporingsvergunning en van de nieuwe winningsvergunning zelf afspraken over de vergoeding voor bijvoorbeeld de overdracht van informatie. Overheidsbemoeienis is hier niet meer nodig.

Volgens de bestaande wetgeving krijgt de aanvrager van de winningsvergunning de financiële voorschriften zoals deze golden ten tijde van de verlening van de opsporingsvergunning. Gelet op de systematiek van hoofdstuk 5, wordt deze voorziening geschrapd. Voor vergunningen voor koolwaterstoffen worden de afdrachten geregeld via algemene regels. Voor andere vergunningen kunnen nog wel financiële voorschriften aan de vergunning worden verbonden.

Derde lid. Zou de gelding van een opsporingsvergunning aflopen gedurende de behandeling van de aanvraag van een winningsvergunning, dan wordt deze geacht te zijn verlengd tot het moment waarop de beschikking tot verlening of weigering van de winningsvergunning onherroepelijk wordt. Wordt de winningsvergunning geweigerd binnen de

looptijd van de opsporingsvergunning, dan geldt de eerder vastgestelde duur van de opsporingsvergunning. Dat betekent dat de houder nogmaals een winningsvergunning zou kunnen aanvragen. Het beginsel van exclusiviteit brengt mee dat in dat geval niet een ander een winningsvergunning kan aanvragen.

De tweede volzin kan worden toegelicht aan de hand van het geval dat een opsporingsvergunning geldt voor aardolie en zout. Voorzover een winningsvergunning wordt verleend voor aardolie, vervalt de opsporingsvergunning voor aardolie. De opsporingsvergunning voor zout blijft in stand.

§ 2.2. Beperkingen en voorschriften

Artikel 12

Naar aanleiding van de aanvraag beslist de Minister van Economische Zaken voor welke activiteit (opsporing of winning van delfstoffen of van aardwarmte), voor welke delfstoffen (voorzover van toepassing), voor welk tijdvak en voor welk gebied de vergunning geldt. Het gebied kan zowel horizontaal als verticaal worden begrensd. Daardoor is het mogelijk dat voor eenzelfde gebied (vanaf de bovengrond bekeken) ondergronds op verschillende dieptes verschillende vergunningen gelden. Het is echter niet mogelijk dat een vergunning een soortgelijke vergunning overlapt. De tweede volzin van het tweede lid geldt voortaan ook voor andere vergunningen dan die voor koolwaterstoffen.

Ingevolge het derde lid geeft een winningsvergunning alleen het recht om delfstoffen of aardwarmte te winnen, voorzover die zich op het moment van van kracht worden van de vergunning bevinden binnen het gebied waarvoor de vergunning geldt. In geval van een overlopend veld geeft de winningsvergunning dus slechts een recht op een deel van de delfstoffen in het veld. Met betrekking tot de problematiek van overlopende velden zij verwezen naar de artikelen 24 en 37.

Het vijfde lid legt de mogelijkheid voor een zogenaamd blokken-systeem voor opsporingsvergunningen vast. De blokken die nu zijn vastgesteld, zijn gebaseerd op artikel 5 van het Besluit aanvragen vergunningen en ontheffingen Mijnwet continentaal plat. Deze mogelijkheid blijft niet langer beperkt tot koolwaterstoffen. Wel kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de blokken slechts voor koolwaterstoffen gelden. Uit artikel 8 blijkt dat, indien een deel van een blok reeds is vergeven, de vergunning nog slechts kan worden verleend voor het resterende deel van het blok.

Artikel 13

Bij de aanvraag van een opsporingsvergunning zal de aanvrager moeten aangeven welke activiteiten hij van plan is te verrichten. Gedacht dient hierbij te worden aan het te verrichten seismisch onderzoek, het aantal te zetten opsporingsboringen en de periode waarbinnen deze activiteiten zullen plaatsvinden. In geval er concurrerende aanvragen zijn zal op basis van nog vast te stellen nadere criteria (vgl. artikel 3.5 van de Regeling vergunningen en concessies delfstoffen Nederlands territorium 1996 en artikel 3.5 van de Regeling vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996) een keuze gemaakt moeten worden. Om te bevorderen dat deze activiteiten ook daadwerkelijk en op tijd worden uitgevoerd dienen in de vergunning voorschriften en beperkingen omtrent die activiteiten te kunnen worden opgenomen. Het is niet mogelijk om in plaats van voorschriften en beperkingen algemene regels te stellen, omdat de activiteiten per vergunningsgebied en -houder sterk kunnen verschillen.

Artikel 14

Aan andere vergunningen dan die voor de opsporing of winning van koolwaterstoffen kunnen tevens andere beperkingen en voorschriften worden verbonden dan de standaardbeperkingen en -voorschriften van de artikelen 12 en 13. Zie in dit verband ook paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze memorie. Deze andere beperkingen en voorschriften kunnen, afgezien van de in artikel 78 geregelde financiële voorschriften, slechts worden opgelegd voorzover dat gerechtvaardigd wordt door het belang van de veiligheid, de landsverdediging of een planmatig beheer van delfstofvoorkomens.

§ 2.3. Procedure

Artikel 15

De Algemene wet bestuursrecht geeft een algemene regeling met betrekking tot aanvragen om een beschikking. Om een vergunning-aanvraag in het kader van de Mijnbouwwet goed te kunnen beoordelen is het nodig dat deze aan bepaalde eisen voldoet. Aangezien artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht daarvoor slechts een summiere regeling geeft, blijft in de Mijnbouwwet een speciale bepaling nodig.

Artikel 16

De procedure voor het indienen van concurrerende aanvragen bestaat reeds in de mijnwetgeving. In dit artikel is de redactie enigszins gewijzigd om de leesbaarheid van de betrokken bepalingen te vergroten. Er kan gewezen worden op het volgende verschil met de huidige mijnwetgeving. Artikel 8g, zevende lid, van de Mijnwet 1903, artikel 5a, vijfde lid, van de Wet opsporing delfstoffen en artikel 16a, zevende lid, van de Mijnwet continentaal plat bepalen dat de procedure van terinzagelegging van aanvragen gedurende een periode van 91 dagen met de mogelijkheid van het indienen van concurrerende aanvragen niet wordt toegepast, indien een aanvraag voor een (opsporings- of winnings-) vergunning wordt ingediend binnen twee jaar nadat een eerdere aanvraag is ingediend maar niet is verleend. Deze bepalingen zijn ontleend aan de koolwaterstoffenrichtlijn. Geconstateerd is dat van deze bepalingen geen gebruik is gemaakt en dat in de toekomst ook geen behoefte aan een dergelijke bepaling bestaat. Om deze reden is een dergelijke bepaling niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 17

Alvorens wordt beslist op de aanvraag om een vergunning wordt de Mijnsraad gehoord. Dit is bepaald in artikel 90, derde lid. Niet langer wordt voor het Nederlands territorium bepaald dat gedeputeerde staten van de betrokken provincie in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over de winningsvergunning (vergelijk artikel 8h Mijnwet 1903). Gelet op de belangen die bij de besluitvorming over het verlenen van een winningsvergunning moeten worden betrokken, is een provinciaal advies hierbij minder passend. De provincie speelt wel een adviserende rol bij de besluitvorming omtrent de voor een mijnbouwwerk te verlenen milieuvergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer of mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 35 van dit wetsvoorstel.

§ 2.4. Wijziging, overdracht en intrekking

Artikel 18

Het tweede lid regelt dat een wijziging van een vergunning niet kan leiden tot een uitbreiding van de activiteiten of delfstoffen of van het gebied, waarvoor de vergunning geldt. In dat geval is een nieuwe vergunning nodig. Het is mogelijk dat deze nieuwe vergunning naast de bestaande wordt verleend. Indien een aanvraag voor een aangrenzend gebied van een zogenaamde overlopende structuur wordt ingediend (zie artikel 16, vierde lid, onder b), zal aan de houder van een winningsvergunning een nieuwe vergunning voor het aangrenzende gebied kunnen worden verleend. In een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 19 kan geregeld worden dat deze twee vergunningen en gebieden – op aanvraag van de houder van de vergunningen – kunnen worden samen-gevoegd.

Artikel 19

In de wet is een basis opgenomen voor het stellen van regels over het splitsen en samenvoegen van vergunningen. Overwogen zal worden in welke gevallen splitsing en samenvoeging mogelijk moeten zijn. Daarbij moet onder meer rekening worden gehouden met het financiële regime. De splitsing of samenvoeging mag er niet toe leiden dat de verplichting tot het betalen van afdrachten aan de staat kan worden ontlopen. Ook blijft de eis gelden dat de omvang van het gebied zodanig moet zijn dat de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kunnen plaatsvinden (zie artikel 12, vierde lid).

Artikel 20

Het eerste lid maakt duidelijk dat elke vergunning kan worden overgedragen. De figuur van overdracht kan ook worden gebruikt voor een wisseling in de samenstelling van het consortium, waaraan de vergunning is verleend (zie artikel 23, derde lid).

De toestemming voor de overdracht van een vergunning zal worden geweigerd als door de overdracht voor een bepaald voorkomen zowel een opsporings- of winningsvergunning als een opslagvergunning zouden gaan gelden, terwijl deze vergunningen niet in één hand zouden zijn. In het geval dat zowel de opsporings- of winningsvergunning als de opslagvergunning toebehoren aan één houder, kan hij slechts beide vergunningen tegelijk aan een ander overdragen.

De overige gronden voor weigering van een toestemming tot overdracht zijn de gronden, neergelegd in artikel 10, eerste lid, onder a, b en c. Het in dat lid in onderdeel d genoemde criterium speelt hier geen rol, omdat er slechts sprake is van één aanvrager.

In artikel 10, eerste lid, onder a, wordt als grondslag voor de weigering genoemd de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een weigering op een gebrek aan financiële mogelijkheden kan worden gegrond als niet verzekerd is dat de aanvrager zal voldoen aan hem op te leggen verplichtingen tot het stellen van zekerheid. Dat lid is hier van overeenkomstige toepassing. Als bijvoorbeeld de houder van een winningsvergunning zijn vergunning wil overdragen, terwijl de vergunning betrekking heeft op een veld dat is gestopt met produceren kan het zijn dat er bij het beslissen op het verzoek om toestemming twijfel is omtrent de vraag of de beoogde nieuwe vergunninghouder zal (kunnen) voldoen aan zijn verplichting om de niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties op te ruimen. Het ligt dan in de rede om zekerheidstelling te eisen van de nieuwe vergunninghouder. Door (overeenkomstige) toepassing van artikel 10, tweede lid, kan het

verlenen van toestemming voor de overdracht geweigerd worden als onvoldoende verzekerd is dat de (beoogde) nieuwe vergunninghouder die zekerheid ook zal stellen.

Artikel 10, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing. De criteria voor het weigeren van een toestemming worden, voorzover het betreft vergunningen voor koolwaterstoffen, nader uitgewerkt bij ministeriële regeling (zie artikel 10, derde lid, tweede volzin). Ten aanzien van de overdracht van andere vergunningen kunnen nadere regels worden gesteld.

De overdracht betreft steeds een heel vergunningsgebied. Wil de vergunninghouder een deel van het gebied overdragen, dan zal de vergunning tevens moeten worden gesplitst, aldus het tweede lid.

Artikel 21

Bij een overgang van de vergunning anders dan door overdracht (bijvoorbeeld in geval van een juridische fusie van maatschappijen) wijzigt de identiteit van de vergunninghouder. Op grond van dit artikel moet de nieuwe houder mededeling doen van de overgang van de vergunning. Indien de nieuwe houder niet meer voldoet aan de relevante eisen, kan de Minister van Economische Zaken zo nodig de vergunning intrekken op grond van artikel 22.

Artikel 22

De thans voor het Nederlands territorium en het continentaal plat geldende gronden voor intrekking zijn geharmoniseerd.

De intrekking gronden van het eerste lid gelden zowel voor vergunningen voor koolwaterstoffen als voor vergunningen voor andere delfstoffen of voor aardwarmte. Ook gelden zij (ingevolge artikel 33) voor de opslagvergunning. Onderdeel b bepaalt dat een vergunning kan worden ingetrokken indien deze niet langer nodig is voor de goede uitvoering van de activiteiten waarvoor zij geldt. Deze intrekking grond voorkomt dat gebieden nodeloos worden «bezet».

Het intrekken van een vergunning is een uiterste middel. Van de bevoegdheid tot intrekken zal slechts gebruik kunnen worden gemaakt binnen de grenzen die de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur daar aan stellen. Het tweede lid brengt een dergelijke grens met zoveel woorden tot uitdrukking: ook indien de vergunninghouder of de operator de voor hem geldende regels overtreedt is het rauwelijks intrekken van de vergunning niet mogelijk.

Het derde lid betreft de intrekking op verzoek. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet (paragraaf 4.1), zal een aanvraag om intrekking van de vergunning niet altijd kunnen worden gehonoreerd. Een verzoek om intrekking kan worden afgewezen ingeval het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen met zich brengt dat de houder aan zijn verplichtingen wordt gehouden. Met name wordt gedacht aan verplichtingen die voortvloeien uit het winningsplan.

§ 2.5. Bijzondere bepalingen

Artikel 23

Uitgangspunt van de mijnwetgeving is en blijft dat een vergunning wordt aangevraagd door één aanvrager en verleend aan één vergunninghouder. De aanvrager of houder kan uit meer dan één natuurlijke persoon of rechtspersoon bestaan. Dit wordt expliciet vastgelegd in het tweede lid. Het derde lid geeft aan dat ook bij wijziging van de samenstelling van de

groep of het consortium, waaraan de vergunning is verleend, de regels voor overdracht of een andere vorm van overgang van de vergunning gelden.

Ingeval de vergunninghouder uit meerdere personen bestaat, is in de praktijk één natuurlijke of rechtspersoon belast met de feitelijke werkzaamheden of met het opdracht geven voor de feitelijke werkzaamheden. Deze is de zogenaamde «operator». Het vierde lid sluit bij deze praktijk aan. Er kan per vergunningsgebied slechts één operator zijn. Ik wijs erop dat in artikel 37, derde lid, is geregeld dat verplichtingen kunnen rusten op één van de operators voor twee gebieden. In dit geval is sprake van een overlopende structuur. Anderzijds kan toepassing van artikel 19 (splitsing van de vergunning) ertoe leiden dat er twee vergunningen ontstaan met verschillende operators.

Artikel 24

Om te voorkomen dat onduidelijkheid bestaat over de rechten van de betrokken vergunninghouders en van de staat ten aanzien van een voorkomen dat de grens van een vergunningsgebied overschrijdt, is in deze bepaling opgenomen dat niet mag worden gewonnen uit een dergelijk voorkomen, zolang geen overeenkomst als bedoeld in artikel 37, tweede lid, is afgesloten. De overeenkomst strekt ertoe om een goede regeling tussen de betrokken vergunninghouders te treffen ter bevordering van een voortvarende winning en om duidelijkheid te scheppen omtrent de verhoudingen inzake voor de afdrachten relevante aspecten zoals de kosten, de opbrengsten en de reserves. Omdat zich situaties kunnen voordoen, waarin een dergelijke overeenkomst niet kan worden afgesloten, bijvoorbeeld indien speciale maatregelen zijn vereist omdat het een voorkomen betreft dat overloopt naar het buitenland, is de mogelijkheid opgenomen dat de minister bepaalt dat zonder een dergelijke overeenkomst mag worden gewonnen.

Artikel 25

Ook als de opsporing of winning van delfstoffen geschiedt ten behoeve van zuiver wetenschappelijk onderzoek of van het beleid van de centrale overheid, geldt de vergunningplicht van artikel 6. De overige artikelen van hoofdstuk 2 blijven buiten toepassing, zij het dat bij het nemen van een besluit omtrent vergunningverlening voor deze activiteiten zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de bepalingen van dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 3. Opslagvergunningen

Artikel 26

De vergunning die op grond van artikel 26 verplicht is, wordt verder opslagvergunning genoemd (artikel 1, onder I). Ingevolge het tweede lid kunnen categorieën van opslag worden uitgezonderd van de vergunningplicht. Het ligt in de bedoeling een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen en daarbij als uitgangspunt te nemen het ontwerp-besluit tot wijziging van het Mijnreglement 1964 (brengen van stoffen in ondergrondse werken), ook aangeduid als de ontwerp-opslag-amvb (zie Stcrt. 1995, 60). Zie ook paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 27

In het eerste lid is de zogenaamde exclusiviteit vastgelegd (vgl. artikel 8 voor opsporings- en winningsvergunningen). Voor één gebied kunnen niet twee opslagvergunningen gelden. Denkbaar is dat niet ver van opslag

in bijvoorbeeld een zoutvoorkomen opslag in een gasvoorkomen kan plaatsvinden. In dat geval zullen de gebieden waarvoor de opslagvergunningen gelden nauwkeurig moeten worden afgebakend. Verschillende soorten opslag kunnen plaatsvinden boven elkaar. In dat geval zullen de opslaggebieden van elkaar moeten zijn gescheiden en zal duidelijk moeten zijn tot hoever mag worden opgeslagen.

In het eerste lid wordt (anders dan in het tweede lid) niet gesproken over een «voorkomen», omdat opslag ook buiten voorkomens, bijvoorbeeld in een bepaalde laag, kan plaatsvinden.

Het tweede lid laat zich het best toelichten aan de hand van een voorbeeld. In een gasveld, waarvoor een winningsvergunning voor gas geldt, kan alleen een stof worden opgeslagen door de houder van deze winningsvergunning. Alleen aan hem kan de opslagvergunning worden verleend. Voor deze samenloop is gekozen, omdat de zorg voor het delfstofvoorkomen reeds berust bij de houder van de winningsvergunning. Door de opslagactiviteiten in datzelfde voorkomen aan hem voor te behouden berust de totale zorg voor dat voorkomen maar bij één vergunninghouder. Op deze wijze is steeds duidelijk wie kan worden aangesproken voor de naleving van de geldende voorschriften, wordt voorkomen dat door verschillende vergunninghouders elkaar doorkruisende maatregelen kunnen worden genomen en doen zich ook geen onnodige problemen voor ten aanzien van de nazorgverplichting van de houders van de vergunningen. Omdat opslag nog kan plaatsvinden nadat de winning is afgelopen, is het mogelijk dat de opslagvergunning doorloopt nadat de geldigheidsduur van de winningsvergunning is verstreken. Omdat de nazorgverplichtingen zich richten op de vergunninghouder of de laatste vergunninghouder zal dit geen problemen opleveren. In dit tweede lid wordt de term «voorkomen» in plaats van «gebied» gehanteerd, nu het wel denkbaar is dat in een gebied waarvoor een winningsvergunning voor aardgas geldt, opslag in een zoutvoorkomen plaatsvindt. In dit laatste geval kan de opslagvergunning wel verleend worden aan een ander dan de houder van de winningsvergunning voor aardgas voor het betrokken gebied.

Indien delfstoffen moeten worden gewonnen, alvorens een stof kan worden opgeslagen, is allereerst een winningsvergunning nodig. Zo kan alleen met gebruikmaking van een winningsvergunning zout worden gewonnen, om vervolgens met behulp van een opslagvergunning stoffen op te slaan in de door de winning ontstane holte.

Artikel 28

Voor de criteria voor weigering van een opslagvergunning is aangesloten niet alleen bij de weigeringsgronden voor opsporings- en winningsvergunningen in artikel 10, maar ook bij de gronden voor het stellen van beperkingen en voorschriften voor vergunningen voor niet-koolwaterstoffen, zoals vastgelegd in artikel 14, tweede lid. De ruimere opzet van de weigeringsgronden vindt zijn oorzaak in het feit dat tot op heden met opslagactiviteiten weinig ervaring bestaat en ook niet te voorspellen is welke soorten opslag in de toekomst aan de orde zullen komen. Het milieubelang is niet als grondslag voor weigering van of het verbinden van voorschriften aan de vergunning opgenomen omdat het milieubelang, net zoals in het kader van opsporings- en winningsvergunningen, gewogen wordt bij de milieu- of mijnbouwmilieuvergunning, waaraan de opslagactiviteit – al dan niet in combinatie met een winningsactiviteit – onderworpen is.

Artikel 29

Gezien de reikwijdte van het opslagbegrip zal het nodig zijn duidelijk aan te geven welke stoffen voor hoe lang waar opgeslagen gaan worden. De

opslag van gas met het oogmerk het tijdens een koude winter als buffer te gebruiken zal een volledig andere aanpak vereisen dan de opslag van tijdens de winning meegeproduceerd formatiewater. In het ene geval zal het opgeslagen gas moeten kunnen worden teruggehaald, in het andere geval zal van terughalen geen sprake zijn.

Artikelen 30 en 31

Aangezien er vele vormen van opslag zijn, wordt de mogelijkheid geboden voorschriften en beperkingen aan de opslagvergunning te verbinden, in het belang van de veiligheid, de landsverdediging of een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte. Van deze bevoegdheid zal slechts gebruik worden gemaakt voorzover deze belangen niet (goed) te behartigen zijn door middel van regels in het Mijnbouwbesluit.

Het milieubelang wordt in deze artikelen niet genoemd als rechtvaardiging voor aan de vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen of het intrekken of wijzigen van de vergunning. Dit belang wordt meegewogen bij de besluitvorming omtrent de milieuvergunning (of de mijnbouwmilieuvergunning) voor het opslagwerk.

Andere belangen dan de bovengenoemde kunnen worden geregeld in of op grond van het Mijnbouwbesluit.

Artikel 32

Zoals ook is aangegeven in de toelichting bij artikel 27 dienen de opslagvergunning en de winningsvergunning in één hand te zijn. Dit artikel bewerkstelligt dat bij overdracht van een winningsvergunning ook de opslagvergunning, die wordt gehouden door de houder van die winningsvergunning, kan worden overgedragen. Doordat artikel 20, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is verklaard, kan bij splitsing en gedeeltelijke overdracht van een winningsvergunning hetzelfde geschieden met de opslagvergunning. De toestemming voor een al dan niet gedeeltelijke overdracht zal worden geweigerd op dezelfde gronden als een opslagvergunning kan worden geweigerd.

Artikel 33

In dit artikel wordt een aantal artikelen uit hoofdstuk 2 van overeenkomstige toepassing verklaard. Ik wijs erop dat, anders dan de houder van een opsporingsvergunning, de houder van een opslagvergunning geen afstand van zijn vergunning kan doen (het zesde lid van artikel 22 is niet van overeenkomstige toepassing). Dit hangt samen met het bijzondere karakter van de opslagvergunning, die ook betrekking heeft op het in de aardbodem opgeslagen houden van stoffen (vgl. de definitie van opslaan in artikel 1, onderdeel i).

Hoofdstuk 4. De zorg voor een goede uitvoering van activiteiten

§ 4.1. Algemene verplichtingen

Artikel 34

Voorgesteld wordt een algemene verplichting tot zorg en nazorg in de Mijnbouwwet op te nemen. De verplichting geldt in alle gevallen waarin een vergunning voor opsporing, winning of opslag is verleend. Gekozen is voor een algemeen geformuleerde bepaling die in werking vergelijkbaar is met artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Het artikel verplicht de vergunninghouder tot het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om bepaalde nadelige gevolgen of

schade te voorkomen. De verplichting tot het nemen van maatregelen kan betekenen dat een handeling moet worden verricht, maar ook dat een handeling moet worden nagelaten.

Het wetsvoorstel kent geen strafrechtelijke handhaving voor dit artikel. Dit stemt overeen met de regeling ten aanzien van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. De strafrechtelijke handhaving wordt voor deze gevallen als minder passend beoordeeld, gelet op de «ruime» bewoordingen van de bepalingen. Het artikel schept wel een grondslag voor bestuursrechtelijk optreden, bijvoorbeeld in de vorm van bestuursdwang of van een dwangsom. Het artikel kan ook in civiele zaken betekenis hebben.

Bijvoorbeeld in een geval waarin door een particulier of door de overheid schade geleden wordt die is veroorzaakt door onzorgvuldig handelen van de vergunninghouder kan de in dit artikel opgenomen zorgplicht een actie uit onrechtmatige daad ondersteunen.

Het wetsvoorstel zelf kent naast deze algemene verplichting enkele specifieke bepalingen omtrent zorg en nazorg, zie met name de artikelen 36, 39 en 40. Ook in het Mijnbouwbesluit zullen omtrent zorg en nazorg specifieke regels worden gesteld. In die zin is het onderhavige artikel aanvullend van karakter.

Artikel 35

In het eerste lid wordt bepaald dat indien hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is op een mijnbouwwerk, dit artikel van toepassing is. Gedacht dient hierbij te worden aan de volgende gevallen:

- een mijnbouwwerk op het continentaal plat, aangezien de werking van de Wet milieubeheer territoriaal begrensd is;
- een mijnbouwwerk ten behoeve van het opsporen van delfstoffen, aangezien deze mijnbouwwerken veelal een tijdelijke karakter hebben en daarom niet vallen onder het begrip inrichting waar hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer op van toepassing is.

Met de bepalingen van het tweede lid en 142 wordt beoogd om in de Mijnbouwwet en de Wet milieubeheer een samenhangend geheel van milieuvergunningen te verkrijgen. De regels verschillen al naar gelang het om opsporing of winning gaat en of deze activiteiten op het territoire of het continentaal plat plaatsvinden.

Voor het oprichten of het in stand houden van een mijnbouwwerk dat niet onder hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer valt, is een mijnbouwmilieuvergunning nodig, behalve als de vergunningplicht is vervangen door algemene regels. Het vervangen van de vergunningplicht door algemene regels is analoog aan de vervanging van de milieuvergunning door algemene regels, zoals dit is opgenomen in de artikelen 8.1, tweede lid, en 8.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Deze bepalingen van de Wet milieubeheer zijn op grond van het achtste lid van overeenkomstige toepassing.

Bij de besluitvorming omtrent de verlening van een mijnbouwmilieuvergunning zal onder omstandigheden een milieu-effectrapport moeten worden gemaakt (zie ook paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze memorie). Deze gevallen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. De regeling van de milieu-effectrapportage vindt plaats in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Deze regeling is op grond van het achtste lid van overeenkomstige toepassing op het continentaal plat. Hieronder wordt voor een goed begrip schematisch aangegeven in welke gevallen na de inwerkingtreding van de wet een milieuvergunning (op grond van de Wet milieubeheer) of een mijnbouwmilieuvergunning (op grond van de Mijnbouwwet) is vereist bij het opsporen en het winnen van aardgas. Bovendien is aangegeven in welke gevallen bij de besluitvorming omtrent de (mijnbouw)milieuvergunning een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

De opsporing en winning van aardgas

| | Continentaal plat | | Nederlands territor | |
|--|--|---|---|--|
| | Vergunning | M.e.r. | Vergunning | M.e.r. |
| Mijnbouwwerk voor het opsporen van aardgas | Mijnbouwmilieu-vergunning. | | Mijnbouwmilieu-vergunning, voorzover de vergunningplicht niet wordt vervangen door algemene regels. | M.e.r.-plicht voor oprichten mijnbouwwerk in bepaalde gevoelige gebieden ¹ . |
| | Voor een groot deel van het continentaal plat zal de vergunningplicht worden vervangen door algemene regels. | | | |
| Mijnbouwwerk voor het winnen van aardgas | Mijnbouwmilieu-vergunning. | M.e.r.-plicht voor oprichten mijnbouwwerk voor winning van meer dan 500 000 m ³ per dag. | Milieuvergunning. | M.e.r.-plicht voor oprichten mijnbouwwerk voor winning van meer dan 500 000 m ³ per dag. M.e.r.-beoordelingsplicht voor wijzigingen of uitbreidingen van een mijnbouwwerk in bepaalde gevoelige gebieden in bepaalde gevallen ² . |

¹ De gevoelige gebieden waar het hier om gaat worden bepaald in (een wijziging van) het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

² De gevoelige gebieden en de gevallen waar het hier om gaat worden bepaald in (een wijziging van) het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

Uit het derde en vierde lid blijkt dat het gaat om een mijnbouwmilieu-vergunning. De grondslag voor het weigeren van een vergunning of voor het verbinden van beperkingen en voorschriften aan de vergunning is de bescherming van het milieu.

Op grond van het vijfde lid kunnen de vergunningsvoorschriften een nadere toedeling van bevoegdheden aan de Minister van Economische Zaken bevatten.

Het zesde lid geeft aan dat er een ministeriële regeling opgesteld zal worden waarin is aangegeven welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. Deze gegevens zullen grotendeels overeenkomen met de gegevens die aangeleverd moeten worden voor een vergunning krachtens de Wet milieubeheer. Voor de regeling met betrekking tot de adviseurs en andere betrokkenen bij de voorbereidingsprocedure zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij de regeling van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

Degene die het mijnbouwwerk in stand houdt kan het werk wijzigen voorzover dit niet in strijd is met de beperkingen en voorschriften van de mijnbouwmilieuvergunning. Voor andere wijzigingen is een wijziging van de mijnbouwmilieuvergunning nodig. Ook in andere gevallen kan het wenselijk zijn dat de vergunning gewijzigd wordt. Het zevende lid verleent daarom aan Onze Minister de bevoegdheid om de beperkingen en voorschriften bij de mijnbouwmilieuvergunning te wijzigen in het belang van de bescherming van het milieu. De wijziging kan geen betrekking hebben op de plaats van het werk. Wil de houder elders een werk oprichten, dan is een nieuwe mijnbouwmilieuvergunning nodig. In het achtste lid worden de volgende regels van overeenkomstige toepassing verklaard:

- de regels die gelden voor de intrekking van vergunningen voor het opsporen en het winnen van delfstoffen en aardwarmte;

- de nodige regels omtrent de milieu-effectrapportage;
- de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor de totstandkoming van beschikkingen;
- regels betreffende het opstellen van algemene maatregelen van bestuur die dienen ter (gedeeltelijke) vervanging van de vergunningplicht of het stellen van regels voor niet-vergunningplichtige inrichtingen;
- bijzondere bepalingen betreffende procedures voor vergunningen.

Artikel 36

In paragraaf 6.6 is een uiteenzetting gegeven over de wijze waarop bodembeweging en de schadelijke gevolgen daarvan kunnen worden tegengegaan, alsmede over de aansprakelijkheid terzake van de vergunninghouder jegens derden.

Het eerste lid geeft weer dat de houder van een winningsvergunning metingen moet verrichten, overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels. Metingen moeten plaatsvinden zolang er nog bodembeweging van betekenis zou kunnen optreden. In het algemeen zal dit nog vijf jaar na de winning het geval zijn, maar de minister kan deze termijn verlengen.

In het tweede lid wordt aangegeven dat de verplichtingen in verband met bodembeweging ook gelden bij opslag en bij winning van aardwarmte. Uit het derde lid blijkt dat de regels over beweging van de bodem in beginsel niet van toepassing zijn op velden die liggen in de territoriale zee buiten de driemijlszone en op het continentaal plat. Aannemelijk is dat bijvoorbeeld bodemdaling daar geen schadelijke gevolgen heeft. De grens van het voorkomen is bepalend voor de vraag of de verplichting van het eerste lid geldt. Ligt het voorkomen gedeeltelijk aan de zeezijde en gedeeltelijk aan de landzijde van de in het derde lid bedoelde lijn, dan zullen metingen als bedoeld in het eerste lid moeten worden verricht.

In het vierde lid is geregeld op wie de verplichtingen van dit artikel rusten. In eerste instantie rusten de verplichtingen op de vergunninghouder. Er is echter ook sprake van verplichtingen die doorlopen of door kunnen lopen nadat de vergunning haar geldigheid heeft verloren. In zo'n geval is de laatste vergunninghouder degene die door het artikel wordt aangesproken. In veel gevallen is een winningsvergunning in handen van meer dan één natuurlijke persoon of rechtspersoon. Zoals is besproken in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie worden in zo'n geval verplichtingen gelegd bij de operator, de op grond van artikel 23 aangewezen persoon. Als de vergunning haar geldigheid heeft verloren is er geen operator meer. De verplichtingen rusten dan op de laatste operator. In enkele artikelen in dit hoofdstuk worden de verplichtingen op een vergelijkbare manier neergelegd bij de (laatste) vergunninghouder of operator. Korthedshalve wordt dan verwezen naar dit lid (zie de artikelen 39, 41 en 42).

Artikel 37

Uit artikel 8 blijkt dat in een gebied niet twee opsporings- of winningsvergunningen kunnen gelden voor dezelfde delfstoffen. Op grond van artikel 6, derde lid, geldt deze exclusiviteit ook ten opzichte van aardwarmte; er kan slechts één vergunning voor het opsporen of winnen van aardwarmte gelden. En uit artikel 27 volgt dat er niet twee opslagvergunningen kunnen gelden.

Het blijft echter mogelijk dat voor een zelfde gebied verschillende vergunningen door verschillende personen worden gehouden. Deze vergunninghouders zouden elkaar kunnen hinderen. Het eerste lid geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid geschillen op te

lossen, door het opleggen van een gedoogplicht. De bepaling is ontleend aan de voorschriften die thans aan vergunningen zijn verbonden. Het tweede lid bevat de verplichting voor vergunninghouders om, een overeenkomst te sluiten over een overlopende structuur. Onder de huidige wetgeving wordt een dergelijke verplichting in een vergunningsvoorschrift neergelegd. De minister kan van deze verplichting ontheffing verlenen. Dit zou bijvoorbeeld nodig kunnen zijn indien het een veld betreft dat de grenzen van het Nederlandse deel van het continentaal plat overschrijdt en waarbij de verschillende rechtstelsels het ongewenst of onmogelijk maken een dergelijke overeenkomst te sluiten. Ook kan het zijn dat de twee betrokken vergunningen gehouden worden door dezelfde vergunninghouder. Er kan dan geen overeenkomst worden gesloten. De overeenkomst strekt ertoe om een goede regeling tussen de betrokken vergunninghouders te treffen ter bevordering van een voortvarende winning en om duidelijkheid te scheppen omtrent de verdeling van voor de afdrachten relevante aspecten zoals de kosten, de opbrengsten en de reserves. Bovendien wordt de vergunninghouders de gelegenheid gegeven zelf te regelen dat voor het desbetreffende voorkomen één van de operators als operator optreedt – in die zin dat deze operator de feitelijke winning verricht en de daarbij behorende verplichtingen draagt. De Minister van Economische Zaken kan zo nodig specifieke eisen stellen aan de tot stand te brengen overeenkomst. Wellicht ten overvloede merk ik hierbij op dat een winningsvergunning wordt verleend voor een bepaald gebied en dat een dergelijke vergunning dus niet het recht geeft om delfstoffen van buiten dat gebied te winnen. In het geval dat de houder van een winningsvergunning een voorkomen aantreft dat overloopt in een gebied waarvoor (nog) geen tot winning gerechtigde is, zal in beginsel eerst een winningsvergunning voor het aangrenzende gebied verleend moeten worden voordat een overeenkomst kan worden afgesloten. Pas daarna kan, behoudens ontheffing van de Minister van Economische Zaken, uit het voorkomen worden gewonnen (zie ook artikel 24).

Artikel 38

De artikelen 27 en 28 van de Mijnwet continentaal plat regelen de instelling van een veiligheidszone en de verboden die daar gelden. Voorgesteld wordt deze artikelen te combineren in het nieuwe artikel 38. Op grond van het eerste lid behoudt de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om rond een mijnbouwinstallatie (zie artikel 1, onderdeel o) een veiligheidszone in te stellen. Deze zone kan voortaan ook worden ingesteld binnen de territoriale wateren. Voor oppervlaktewateren binnen het Nederlands territorium zal de veiligheidszone naar verwachting kleiner zijn dan op het continentaal plat. De veiligheid kan immers ook via andere wegen worden gediend, terwijl op deze oppervlaktewateren ook andere, bijvoorbeeld scheepvaartbelangen, moeten worden meegewogen bij de vaststelling van de veiligheidszone. Buiten de oppervlaktewateren, op het land zelf, is een dergelijke zone niet nodig, nu werken daar door middel van hekken kunnen worden afgerasterd. Bij de voorbereiding van de instelling van een veiligheidszone zullen uiteraard andere ministeries, die belangen behartigen die bij de veiligheidszone in het geding zijn, worden betrokken. Het tweede lid bepaalt dat de veiligheidszone in beginsel alleen toegankelijk is voor personen die daar aanwezig zijn te behoeve van mijnbouwactiviteiten. Dit betekent, dat alle personen die op of rondom een mijnbouwinstallatie in het kader van opsporing of winning aanwezig moeten zijn, zich in de veiligheidszone mogen bevinden, zoals personen op bevoorradings- of wachtschepen, opsporingsambtenaren en personen die zich bezighouden met onderhouds- of reparatiewerkzaamheden aan de mijnbouwinstallatie. Het spreekt vanzelf dat ook personen die belast

zijn met huishoudelijke taken op een mijnbouwinstallatie zich aldaar mogen bevinden. De Minister van Economische Zaken kan ontheffing verlenen van het verbod.

Artikel 39

Het voorgestelde artikel is van toepassing op mijnbouwinstallaties. Een mijnbouwinstallatie is verankerd in of aanwezig boven de bodem van een oppervlaktewater (zie artikel 1, onderdeel o).

In het eerste lid is bepaald dat een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie moet worden opgeruimd. De bij een installatie behorende putten zijn een onderdeel van de mijnbouwinstallatie. Het is niet zinvol (en ook slechts beperkt mogelijk) om de gehele put uit de bodem te verwijderen. Daarom bepaalt het derde lid dat de opruimverplichting beperkt kan worden tot een zekere diepte.

De wijze waarop de opruiming moet geschieden en de verdere afwikkeling daarvan zullen worden geregeld in het Mijnbouwbesluit (zie artikel 44, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Op grond van de laatstgenoemde bepaling kunnen ook regels gesteld worden omtrent het opruimen van mijnbouwwerken die geen mijnbouwinstallaties zijn. Bepalingen met betrekking tot het verwijderen van mijnbouwinstallaties zijn thans opgenomen in artikel 68 van het Mijnreglement continentaal plat en artikel 137a van het Mijnreglement 1964.

Artikel 40

Pijpleidingen kunnen in beheer zijn bij de betrokken mijnbouwonderneming, maar ook bij een ander. De uit dit artikel voortvloeiende verplichting komt te rusten op de beheerder of de laatste beheerder van de pijpleiding. Zij geldt voor het continentaal plat. Verwijderen van niet meer in gebruik zijnde pijpleidingen is vaak niet nodig. Onder omstandigheden kan het efficiënter zijn haar niet te verwijderen, maar schoon achter te laten. Voor kabels die gelegen zijn op of in het continentaal plat is hetzelfde regime van toepassing. Zie hieromtrent ook paragraaf 6.8 van het algemeen deel van deze toelichting.

§ 4.2. Financiële zekerheid

Artikel 41

Dit artikel regelt de zekerheidstelling ter dekking van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van beweging van de aardbodem. Het artikel is in de eerste plaats bedoeld voor bodembeweging die samenhangt met het winnen van delfstoffen, maar ook bodembeweging als gevolg van het winnen van aardwarmte of het opslaan van stoffen valt binnen het bereik van het artikel (zie het vierde lid). Een verplichting tot het stellen van zekerheid en de overige verplichtingen van dit artikel rusten in eerste instantie op de vergunninghouder, maar de verplichtingen kunnen ook op een gewezen vergunninghouder of (gewezen) operator rusten. Bij de bespreking van het zesde lid wordt hierop nader ingegaan.

De Minister van Economische Zaken bepaalt of zekerheid gesteld moet worden (zie het eerste lid) en zo ja het bedrag en de termijn waarvoor en het tijdstip en de wijze waarop de zekerheid gesteld moet worden (zie het derde lid). De vraag of en in welke vorm zekerheid gesteld moet worden hangt met name af van de (financiële) positie van de vergunninghouder. In paragraaf 8.1 van het algemeen deel van deze toelichting is hierop nader ingegaan. Het bedrag waarvoor zekerheid gevraagd zal worden hangt vooral samen met de te verwachten schade. Het tweede lid verplicht de vergunninghouder om desgevraagd een goed onderbouwd rapport aan de Minister van Economische Zaken over te leggen, waarin

een schatting is opgenomen van die schade. Dit rapport en het advies van de Technische commissie bodembeweging (zie artikel 98, derde lid) bieden de minister de nodige gegevens omtrent de te verwachten schade. Uit het vijfde lid blijkt dat de regels over zekerheidstelling in verband met bodembeweging in beginsel niet van toepassing zijn op velden die liggen in de territoriale zee buiten de driemijlszone en op het continentaal plat. Zie hieromtrent (de toelichting bij) artikel 36, derde lid.

Het zesde lid verklaart artikel 36, vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Op grond van deze bepaling rusten de verplichtingen van dit artikel op de vergunninghouder, op de laatste vergunninghouder, op de operator of op de laatste operator. De toelichting bij artikel 36, vierde lid, verklaart dit nader.

Een bijzonder geval doet zich voor als een vergunning wordt overgedragen aan een andere houder. De nieuwe regeling in het Burgerlijk Wetboek (zie artikel 137, onderdeel B) legt de aansprakelijkheid voor schade bij degene die exploitant is (in beginsel de vergunninghouder) ten tijde van het bekend worden van de schade. Als na het bekend worden van schade de vergunning wordt overgedragen en dus een ander exploitant wordt, is oude exploitant aansprakelijk voor de bekende schade. De nieuwe exploitant is dan slechts aansprakelijk voor schade die bekend wordt na de overdracht. Het zesde lid bepaalt daarom dat de verplichtingen in verband met zekerheidstelling voorzover het de bij de overdracht bekende schade betreft, blijven rusten op de oude vergunninghouder of operator.

Artikel 42

De (laatste) vergunninghouder is verplicht tot het opruimen van een mijnbouwinstallatie (artikel 39). In verband hiermee kan een zekerheid worden gevraagd, die thans opgenomen is in artikel 3.24 van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996. Deze zekerheidstelling dient er toe om te waarborgen dat de installatie wordt opgeruimd. De zekerheid kan gebruikt worden indien de installatie niet wordt opgeruimd, de minister bestuursdwang toepast ter handhaving van de opruimingsverplichting en de kosten daarvan niet betaald worden door de (laatste) vergunninghouder.

§ 4.3. Verdere regels

Artikel 44

Artikel 44 bevat de basis voor regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze regels kunnen dienen ter uitwerking van de verplichtingen van hoofdstuk 4, maar zij kunnen ook andere verplichtingen in het leven roepen. Het ligt in de bedoeling een algemeen Mijnbouwbesluit tot stand te brengen, dat in de plaats komt van de twee bestaande mijnreglementen (het Mijnreglement 1964, gebaseerd op artikel 9 van de Mijnwet 1903, en het Mijnreglement continentaal plat, gebaseerd op artikel 26 van de Mijnwet continentaal plat).

Uit het eerste lid volgt met betrekking tot welke activiteiten en objecten regels kunnen worden gesteld. De onderdelen a, b en c betreffen regels met betrekking tot de opsporing of winning van delfstoffen of aardwarmte en met betrekking tot opslag. Ook voorzover deze activiteiten niet vallen onder de vergunningplicht van hoofdstuk 2 of 3 (zie de artikelen 6, tweede lid, en 26, tweede lid) kunnen daarvoor algemene regels gelden. De regels kunnen betrekking hebben op alle fasen van opsporing, winning en opslag, ook op de beëindiging van de winning of de opslag. Daarbij kunnen onder meer bepaalde nazorgverplichtingen worden opgelegd. Zie ook het vijfde lid en de artikelen 39 en 40.

In het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven dat de

vergunningplicht voor het zogeheten verkenningsonderzoek komt te vervallen. Onderdeel d voorziet in de mogelijkheid om hierover regels te stellen. Op grond van onderdeel e kunnen regels gesteld worden ten aanzien van boringen die dieper gaan dan 500 meter en niet worden gezet ten behoeve van opsporing, winning of opslag. Deze regels kunnen betrekking hebben op de activiteit, het boren, en op de locatie van het boorgat. Het kan zowel gaan om regels voor het maken van een boorgat, alsook om regels voor het onderhoud en het verlaten daarvan. Net als bij winning kunnen met betrekking tot boorgaten bepaalde veiligheidsmaatregelen worden voorgeschreven, bijvoorbeeld dat ter bestrijding van brand een blusboot aanwezig dient te zijn. Onderdeel f bevat de grondslag voor regels inzake pijpleidingen en kabels. Deze regels kunnen betrekking hebben op de (beoogde) ligging, op de kwaliteit en op het leggen van de pijpleidingen en kabels.

Het tweede en derde lid geven aan waartoe regels kunnen worden gesteld. De onderdelen van het tweede lid gelden voor het Nederlands territorium en voor het continentaal plat. De onderdelen van het derde lid kunnen gelden voor het continentaal plat en voor de territoriale zee. De in het derde lid genoemde belangen zullen op het continentaal plat op grond van de Mijnbouwwet worden behartigd, voorzover de «reguliere» wetgeving hierin niet voorziet. Dat is vaak het geval omdat de reguliere wetgeving over het algemeen slechts binnen het Nederlandse territorium van toepassing is. Het komt voor dat regels noodzakelijk zijn voor mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat (bijvoorbeeld regels in verband met een veilige scheepvaart) die ook voor het aansluitende deel van de territoriale zee moeten gelden. Het derde lid maakt het mogelijk om deze regels voor zowel het plat als voor het aansluitende deel van de territoriale zee vast te stellen.

Ten opzichte van de bestaande wetgeving zijn enige aanpassingen aangebracht. Anders dan in artikel 9 van de Mijnwet 1903 en artikel 26 van de Mijnwet continentaal plat, worden hier geen regels in het vooruitzicht gesteld over arbeid, omdat de Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet hierin zowel voor het Nederlands territorium als voor het continentaal plat zullen voorzien. Evenmin zullen in het Mijnbouwbesluit regels worden gesteld over ioniserende straling, omdat ook de Kernenergiewet van toepassing zal zijn op mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat (zie artikel 130). Omtrent het gebruik van elektromagnetische golven behoeven geen regels te worden gesteld, omdat de Telecommunicatiewet daarin zal voorzien (zie artikel 135). Voorzover er regels gesteld moeten worden over de aanwezigheid van telecommunicatieapparatuur op bijvoorbeeld mijnbouwinstallaties zal dit in het belang van de veiligheid kunnen gebeuren.

Ter toelichting op de verschillende onderdelen van het tweede lid merk ik nog het volgende op.

De formulering «planmatig beheer» in onderdeel a is afkomstig uit de koolwaterstoffenrichtlijn. Hieronder wordt bijvoorbeeld ook verstaan de bescherming van delfstoffen.

Het begrip «veiligheid» in onderdeel b is breed. Wat betreft de bescherming van de veiligheid van de bij de mijnbouwactiviteiten betrokken personen zal onderdeel b slechts een aanvullende betekenis hebben. Over het algemeen zal dit aspect worden behartigd door de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen. Deze wetten zullen ook van toepassing zijn op mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat. Op grond van die wetten kunnen ook specifieke, op de mijnbouwsector toegesneden, regels worden gesteld (zie de artikelen 143 en 146).

In onderdeel c van het tweede lid staat de basis voor het stellen van regels ter bescherming van het milieu (zie paragraaf 6 van het algemeen deel). Onder het begrip milieu valt het milieu van de bodem, het water en de

lucht. Anders dan tot nu toe voor het continentaal plat het geval was, kunnen er dus ook eisen worden gesteld aan de luchtemissie. Het vierde lid houdt in dat het Mijnbouwbesluit kan bepalen dat de Minister van Economische Zaken daarbij omschreven bevoegdheden heeft ter uitvoering van bepaalde regels. Zo kan bijvoorbeeld in het Mijnbouwbesluit een verbodsbepaling worden opgenomen, met de mogelijkheid van een ontheffing van de Minister van Economische Zaken. Het vijfde lid stelt vast dat de in het eerste lid bedoelde regels ook regels kunnen bevatten over het opruimen of achterlaten van niet meer in gebruik zijnde mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen. In deze regels zal bijvoorbeeld de afwikkeling van de verplichting tot het verwijderen van mijnbouwinstallaties (artikel 39) worden uitgewerkt. De regels kunnen ook betrekking hebben op het verwijderen of achterlaten van mijnbouwwerken die geen mijnbouwinstallatie zijn. Zie omtrent het verwijderen of achterlaten van mijnbouwinstallaties, kabels en pijpleidingen ook paragraaf 6.8 van het algemeen deel van deze memorie. Het kan nodig zijn om ten behoeve van scheepvaartbelangen of defensiebelangen de aanwezigheid van mijnbouwactiviteiten op bepaalde locaties voor de Nederlandse kust te verbieden of deze activiteiten slechts op bepaalde tijden of onder bepaalde omstandigheden toe te staan. Zo zal bijvoorbeeld het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in de aanvoer-routes voor de Rotterdamse haven verboden worden. Ook moet vermeden worden dat mijnbouwactiviteiten worden ontplooid in een gebied dat juist op dat moment doelgebied is voor schietoefeningen door defensie. Het zesde lid stelt buiten twijfel dat de in het derde lid bedoelde regels ook dergelijke beperkingen in kunnen houden. Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat het Mijnbouwbesluit op verschillende punten het werkterrein van andere ministeries raakt. Deze raakpunten zullen worden afgestemd met de desbetreffende ministeries. Zij zullen daartoe worden betrokken bij de voorbereiding van het besluit, of bij een wijziging van het besluit.

Artikel 45

Dit artikel verleent de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om in bepaalde concrete ernstige gevallen maatregelen voor te schrijven (vgl. artikel 26, derde lid, Mijnwet continentaal plat). Daarvoor zal het niet steeds nodig zijn dat een regel of voorschrift is overtreden. Een dergelijke voorziening bestond nog niet in de mijnwetgeving voor het Nederlands territorium.

Artikel 46

Deze bepaling handelt over het onttrekken van delfstoffen op een diepte van minder dan 100 meter en over het onttrekken van andere vaste stoffen dan delfstoffen aan de ondergrond (ongeacht de diepte) met behulp van boorgaten, tunnels, schachten of andere ondergrondse werken. Deze mijnbouwkundige activiteiten vallen niet onder de werking van artikel 44. Met het oog op risico's van instorting (ondergronds) en inzakking (bovengronds) en vanwege de samenhang in technieken is er voor gekozen om in de Mijnbouwwet een aparte basis naast artikel 44 voor dit soort activiteiten te leggen. Het gaat om activiteiten die niet in «dagbouw» plaatsvinden.

Het artikel zal praktische toepassing krijgen voor winning van mergel. De regeling zal het Groevenreglement 1947 vervangen; daarbij zal de regeling zich beperken tot het veiligheidsaspect wat betreft de kans op instorting en inzakking. De regels hebben geen betrekking op andere activiteiten dan winning. Dat wil zeggen dat het gebruik van groeven voor bijvoorbeeld rondleidingen niet onder de Mijnbouwwet valt. Daartoe kunnen beter op lokaal niveau regels worden gesteld. Daarbij kan zo nodig wel gebruik

gemaakt worden van de expertise van het Staatstoezicht op de mijnen. Regels ten aanzien van arbeidsomstandigheden en milieu zullen op basis van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieubeheer worden gesteld.

Uit het tweede lid volgt dat voor – kortweg – de exploitatie van een steengroeve een vergunningplicht tot de mogelijkheden blijft behoren. In de maatregel kunnen ook andere bevoegdheden aan de Minister van Economische Zaken worden toegekend (vergelijk artikel 44, vierde lid)

Hoofdstuk 5. Financiële bepalingen

Afdeling 5.1. Afdrachten in verband met het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen

§ 5.1.1. Algemeen

Artikel 47

De algemeen geldende regels van afdeling 5.1 voor de financiële afdrachten hebben alleen betrekking op vergunningen tot het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen. Op het winnen van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen en op het winnen van aardwarmte kunnen op basis van de voorschriften bij een voor die activiteiten verleende vergunning specifieke afdrachtbepalingen van toepassing zijn (afdeling 5.3). Hetzelfde geldt voor afdrachten in verband met een opslagvergunning als bedoeld in artikel 26.

Artikel 48

De introductie en definitie van de term medehouder in de onderdelen a, b en c is nodig in verband met de bepalingen inzake de cijns en het winstaandeel. Ingeval de vergunninghouder uit meer dan één natuurlijke persoon of rechtspersoon bestaat, wordt voor iedere individuele natuurlijke persoon of rechtspersoon die mede de vergunning houdt, aangeduid als de medehouder, afzonderlijk het verschuldigde bedrag aan cijns en winstaandeel bepaald.

In het in afdeling 5.1 neergelegde financieel regime wordt op enkele plaatsen een onderscheid gemaakt tussen vergunningen aan de landzijde en vergunningen aan de zeezijde. De hierbij gehanteerde grens is dezelfde als die welke op dit moment wordt gebruikt als scheidslijn bij de toepassing van de Mijnwet 1810 en de Mijnwet 1903 enerzijds en de Mijnwet continentaal plat anderzijds. Dit is globaal gesproken de driemijlsgrens (drie mijl uit de kust).

Dit is een andere grens dan de grens tussen de territoriale zee en het continentaal plat, zoals die is bepaald in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. Deze laatste grens is de twaalfmijlsgrens. De Nederlandse wetgeving is over het algemeen, als niet anders is bepaald zoals bij dit wetsvoorstel, niet van toepassing buiten deze twaalfmijlsgrens. De grens tussen het Nederlandse territorium en het continentaal plat was vóór 1985 gelijk aan de driemijlsgrens.

In dit wetsvoorstel is op verschillende plaatsen een onderscheid gemaakt tussen regels voor het territorium en regels voor het continentaal plat, waarbij de grens de twaalfmijlsgrens is (zie artikel 1, onderdeel c). Voor het onderscheid ten aanzien van het financieel regime is echter aangesloten bij de op dit moment gehanteerde driemijlsgrens. Als de twaalfmijlsgrens zou worden aangehouden zou dit verstoringen tot gevolg hebben van het financiële beeld zoals dit in de paragrafen 7 en 8 van het algemeen deel van deze memorie is beschreven.

Artikel 49

Evenals onder de huidige voorschriften in vergunningen en concessies moet de houder of de medehouder van een vergunning zijn financiële administratie in Nederland voeren. Ter vermijding van eventuele Europeesrechtelijke problemen is de verplichting tot het houden van een kantoor in Nederland komen te vervallen.

§ 5.1.2. Oppervlakterechten

Artikel 50

Zoals blijkt uit het eerste lid van dit artikel is de houder van een opsporingsvergunning voor de landzijde geen oppervlakterecht verschuldigd. Ook thans zijn de houders van een boorvergunning op het Nederlands territorium geen oppervlakterecht verschuldigd. Handhaving van deze systematiek voorkomt een lastenverzwaring.

Omdat de berekening van het oppervlakterecht geen subjectieve elementen voor de medehouders bevat, behoeft het oppervlakterecht geen geïndividualiseerde heffing te zijn. In het belang van de administratieve eenvoud is in het tweede lid dan ook bepaald dat het oppervlakterecht door de aangewezen medehouder dient te worden voldaan.

Artikel 51

Het bedrag van het oppervlakterecht is gerelateerd aan de omvang van het in vergunning zijnde gebied. Daarom vermindert bij verkleining van het vergunningsgebied het jaarlijks verschuldigde bedrag aan oppervlakterecht. In tegenstelling tot hetgeen thans bij concessies het geval is, bestaat deze mogelijkheid tot gebiedsverkleining ingevolge artikel 18 nu ook voor vergunningen voor de landzijde. Er is dan ook geen behoefte meer aan de huidige bepaling in de concessie-overeenkomsten op grond waarvan concessionarissen kunnen verzoeken om niet voor de opsporing of ontginning in gebruik zijnde delen van het concessieveld voor de berekening van het oppervlakterecht tijdelijk buiten beschouwing te laten. Het verschuldigd zijn van oppervlakterecht is immers onder meer bedoeld als een financiële prikkel voor mijnbouwondernemingen om actief te zijn in hun vergunningsgebied, dan wel om afstand te doen van een gebied waarin geen relevante activiteiten worden verricht. Daarmee wordt voorkomen dat vergunninghouders onnodig lang een niet in gebruik zijnd gebied in vergunning hebben en zo gesloten houden voor anderen.

De voor de vereenvoudiging van de administratieve procedure belangrijkste wijzigingen liggen in de invoering van een peildatum bij de jaarlijkse vaststelling van het oppervlakterecht en fixatie van het tijdstip van de verschuldigdheid. De houder of de aangewezen medehouder dient voortaan voor iedere vergunning die hij op 1 januari van een kalenderjaar houdt en die op die datum van kracht is, voor dat gehele kalenderjaar oppervlakterecht te betalen. Concentratie van de periode van vaststelling en betaling maakt een einde aan de huidige situatie waarin gedurende het hele jaar op verschillende tijdstippen voor verschillende vergunningen bedragen aan de staat moeten worden voldaan.

In deze systematiek vindt er geen verrekening van oppervlakterechten plaats ingeval een vergunning in de loop van een kalenderjaar wordt verleend of beëindigd. Een uitzondering geldt voor het eerste jaar waarin op grond van de nieuwe wetgeving de oppervlakterechten worden vastgesteld. Alsdan zal op grond van het bepaalde in artikel 126 eenmalig een verrekening plaatsvinden.

De verschuldigdheid van het oppervlakterecht is gekoppeld aan de toestand op 1 januari van een kalenderjaar. Daaruit vloeit voort dat over

een bepaald kalenderjaar geen oppervlakterecht hoeft te worden betaald, indien bijvoorbeeld hangende een beroepsprocedure de vergunning op 1 januari van dat jaar is geschorst. Het zou onredelijk zijn als de vergunninghouder al oppervlakterecht zou moeten betalen, terwijl deze door buiten zijn invloed liggende externe omstandigheden nog geen gebruik mag maken van de verleende vergunning.

Artikel 52

De indexering van de tarieven voor het oppervlakterecht is gehandhaafd. In tegenstelling tot de huidige situatie waarin een vergunning- dan wel concessiehouder zelf de berekening moet maken om het jaarlijks verschuldigde bedrag per km² vast te stellen, worden in de toekomst op grond van het bepaalde in het derde lid de voor een kalenderjaar geldende tarieven telkenjare bij ministeriële regeling vastgesteld. De in dit lid bedoelde afronding van de jaarlijks aan de hand van het indexcijfer vastgestelde tarieven vindt plaats voorzover dat nodig is om ronde bedragen te kunnen vaststellen.

De in dit artikel genoemde bedragen zijn de bedragen zoals die over 1997 zouden gelden. Deze bedragen zullen in de loop van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bij nota van wijziging kunnen worden geactualiseerd.

Artikel 53

Een verder gaande vereenvoudiging van de administratieve procedure ten opzichte van de huidige situatie wordt bereikt doordat niet meer van vergunninghouders wordt verwacht dat zij op eigen initiatief en op basis van eigen berekeningen oppervlakterecht betalen, maar dat zij dat doen na ontvangst van de daarop betrekking hebbende beschikking van de Minister van Economische Zaken. Indien de Minister door omstandigheden niet binnen drie maanden het oppervlakterecht heeft vastgesteld, is de houder het oppervlakterecht verschuldigd na de dag waarop het verschuldigde bedrag aan hem is bekendgemaakt.

§ 5.1.3. Afdrachten aan de provincie

Zie de toelichting in paragraaf 7.4 van het algemeen deel van deze memorie.

§ 5.1.4. Cijns

Artikel 58

Zoals in paragraaf 7.5 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven is in dit wetsvoorstel de cijns een geïndividualiseerde heffing die per winningsvergunning wordt berekend over de omzet van de cijnsplichtige medehouder. Daarom zal jaarlijks voor iedere medehouder en voor iedere winningsvergunning afzonderlijk het verschuldigde bedrag aan cijns worden vastgesteld. Dat laat onverlet de mogelijkheid dat de door de medehouders verschuldigde bedragen op grond van een binnen de groep gemaakte afspraak door of via de operator collectief aan de staat worden betaald. Voor de eventuele toepassing van rentetermijnen blijft evenwel de datum van bekendmaking aan de medehouder bepalend.

Artikel 59

Voor de berekening van het verschuldigde bedrag aan cijns dient elke medehouder zijn eigen omzet in aardolie of aardgas te bepalen op de in het tweede tot en met het zevende lid aangegeven wijze. Op grond van

zijn aandeel in de vergunning zal iedere medehouder het hem toekomende deel van de gewonnen hoeveelheden op eenvoudige wijze kunnen vaststellen. Vermenigvuldiging van deze eigen hoeveelheden met de verkoopprijs resulteert in de omzet waarover de cijns wordt berekend. Zoals vermeld, wordt de cijns geheven over de omzet die de individuele medehouder behaalt met de verkoop van aardgas of aardolie. Daarom is in het vierde lid expliciet bepaald dat het deel (40% of 50%), dat op grond van de door de vergunninghouder met Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) gesloten overeenkomst toebehoort aan EBN, buiten de berekening van de omzet van de medehouder blijft. De medehouder betaalt derhalve geen cijns over de omzet die aan EBN toebehoort. Bij de bepaling van de in het vergunningsgebied gewonnen hoeveelheden aardolie of aardgas blijven ingevolge het derde lid de koolwaterstoffen die door de medehouder in feite als zodanig niet in het economisch verkeer met derden worden gebracht en waarover dus ook geen opbrengsten zullen worden gerealiseerd buiten beschouwing. In toenemende mate doet zich de situatie voor dat houders van verschillende vergunningen bij de exploitatie van kleine velden voor de behandeling van de daar gewonnen hoeveelheden olie of gas gebruik maken van een buiten het eigen vergunningsgebied gelegen (behandelings)platform. Bepaalde hoeveelheden van eigen gas of olie zullen door de medehouder worden aangewend voor de behandeling van eigen gas of olie op een dergelijk platform of voor het eigen vervoer daar naar toe. Dit gas voor eigen gebruik blijft buiten beschouwing bij de bepaling van het aantal gewonnen eenheden. Zoals in het algemeen deel reeds is toegelicht, bevatten het vijfde en het zesde lid de bepalingen die voorzien in de standaardisatie voor aardolie respectievelijk aardgas. Het zevende lid van dit artikel bevat een voorschrift voor de bepaling van de omzet indien er hoeveelheden aardgas of -olie zijn verhandeld of verkocht beneden de marktwaarde in het normale handelsverkeer. Met name bij de levering van gas of olie aan een met de houder gelieerde onderneming kan het zich voordoen dat de verkoopprijs ligt beneden de prijs die aan of door een willekeurige derde in rekening zou zijn gebracht. In dat geval zal voor de berekening van de omzet worden uitgegaan van de marktprijs, zoals die tot stand zou zijn gekomen in het normale handelsverkeer tussen onafhankelijke ondernemingen. Met andere woorden, de prijsbepaling dient alsdan plaats te vinden *at arm's length* (voor de bepaling van het begrip «*at arm's length*» zij verwezen naar het OESO-rapport getiteld «*Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*» uit 1995).

Artikel 60

Het cijnspercentage wordt bepaald door het totaal van de in het vergunningsgebied gewonnen hoeveelheid aardolie of aardgas. Daarin is ook begrepen de uit het voorkomen gewonnen en beschikbare hoeveelheid die op grond van het bepaalde in artikel 72, eerste lid, onder c, na de winning toebehoort aan de aangewezen vennootschap als bedoeld in artikel 70, eerste lid (EBN). Aangezien EBN geen (mede-) vergunninghouder is in de zin van dit wetsvoorstel die zelf wint, vindt de feitelijke winning van het aan EBN toekomende deel plaats door de houder of de medehouders voor rekening en risico van EBN. Ook het aan EBN toekomende deel behoort derhalve tot de totale winning in het vergunningsgebied.

Het percentage voor de berekening van het bedrag aan cijns dat de medehouder over zijn omzet aardgas of -aardolie dient te betalen, wordt volgens de tabel bepaald. Het schijventarief wordt marginaal toegepast.

Een rekenvoorbeeld:

In totaal is er in een bepaald kalenderjaar in een vergunningsgebied op zee door alle medehouders gezamenlijk en omgerekend naar Groningen-aardgasequivalenten 900 miljoen m³ aardgas gewonnen. Met toepassing van de in artikel 72 bedoelde overeenkomst behoort hiervan 40% (360 miljoen m³) toe aan EBN en 60% (540 miljoen m³) aan de vergunninghouder. Een medehouder met een deelnamepercentage van 18,5% in die vergunning heeft het hem toekomende deel van 100 miljoen m³ (=18,5% van 540 miljoen m³) aardgas verkocht en daarvoor een prijs ontvangen van 15 cent per m³; zijn omzet is dan f 15 000 000,-.

Het cijnspercentage wordt als volgt opgebouwd: over 0 tot 200 mln m³ geldt een opbouw van 0% over 200 tot 600 mln m³ geldt een opbouw van 1% over 600 tot 900 mln m³ geldt een opbouw van 2%

De berekening ziet er als volgt uit:

$$\text{Cijnspercentage} = \frac{(200 \times 0) + (400 \times 1) + (300 \times 2)}{900} = \frac{0 + 400 + 600}{900} = 1,111\%$$

Het aldus verkregen percentage wordt vermenigvuldigd met de omzet van de medehouder van f 15 000 000,-. Dit leidt tot een door de medehouder te betalen bedrag aan cijns van f 15 000 000,- x 1,111% = f 166 650,-.

Bij een gemiddelde prijs van een vat olie in een bepaald kalenderjaar van meer dan f 50,- voorziet het tweede lid in een toeslag op het over dat kalenderjaar verschuldigde cijnsbedrag. Deze toeslag is opgenomen om bij hoge olie- en gasprijzen een financieel neutrale omzetting te bereiken van de in de huidige cijnsregelingen opgenomen tabellen. Gezien de koppeling tussen de gas- en olieprijs is er voor gekozen de olieprijs als referentie te nemen. Met het noemen van een bedrag in guldens wordt het mogelijk gemaakt rekening te houden met mutaties in de dollarkoers. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 88 zal nader worden bepaald op welke wijze de gemiddelde olieprijs zal worden berekend. Voor de toepassing van de cijnstabellen is het van belang of er al dan niet sprake is van staatsdeelneming. In het derde lid wordt een verdubbeling van het cijnspercentage voorgesteld indien de Staat niet deelneemt in de winning. Ook in het koninklijk besluit van 1967 zijn twee tabellen opgenomen voor de berekening van de verschuldigde cijns over de gaswinning, één met staatsdeelneming en één zonder staatsdeelneming. De percentages in de tabel met staatsdeelneming bedragen de helft van de percentages van de tabel zonder staatsdeelneming. Wat betreft de cijnsheffing over de winning van olie bevat het koninklijk besluit van 1967 slechts één tabel. Bij de opstelling van deze tabel is ervan uitgegaan dat de staat niet deelneemt in de winning van olie. In verband met standaardisatie van de regelgeving is er in het wetsvoorstel voor gekozen ook de cijnstabel voor de oliewinning te baseren op de hoofdregel dat er bij de winning staatsdeelneming plaatsvindt. De tarieven zijn hierop afgestemd. Ingevolge het derde lid wordt het tarief verdubbeld indien de staat niet deelneemt in de winning. In feite is door het toepassen van de hoofdregel, deelname van de staat, eerst sprake van halvering van de verschuldigde cijns en vervolgens een verdubbeling aangezien de staat niet feitelijk deelneemt. Uiteindelijk is er sprake van een neutrale omzetting.

Het koninklijk besluit van 1976 kent slechts één cijnstabel voor gas en één cijnstabel voor olie. Beide gaan ervan uit dat de staat deelneemt in de winning. Wat betreft de vergunningen voor de winning van aardgas neemt de staat ook daadwerkelijk deel. Thans is er onder het koninklijk

besluit van 1976 één vergunning verleend voor de winning van aardolie waarbij geen sprake is van staatsdeelneming. De verdubbeling van het cijnspercentage heeft voor deze vergunning evenwel geen betekenis, aangezien over de in het desbetreffende gebied gewonnen hoeveelheid 0% cijns verschuldigd is.

Artikel 61

Dit artikel beoogt een verduidelijking ten opzichte van de huidige situatie waarin de cijnsopgave en -betaling op uiteenlopende wijzen plaatsvinden. Het eerste lid schrijft voor dat iedere medehouder voor iedere vergunning afzonderlijk uiterlijk eind februari de gegevens moet verstrekken ten behoeve van het vast te stellen cijnsbedrag over het desbetreffende kalenderjaar. In de uitvoeringsregels op grond van artikel 88 zal nog nader worden gepreciseerd welke gegevens dienen te worden overgelegd. Het bedrag van de in het tweede lid bedoelde vooruitbetaling zal in de regel worden bepaald aan de hand van de door de medehouder ingediende gegevens. Deze vaststelling is nodig voor de toepassing van de in het vierde lid neergelegde renteregeling in verband met het eventuele verschil tussen de vooruitbetaling en het bedrag van de uiteindelijke vaststelling. Ingevolge het derde lid zal de Minister het uiteindelijk verschuldigde cijnsbedrag zo spoedig mogelijk – dat wil in de praktijk zeggen na controle door de Belastingdienst Grote Ondernemingen Den Haag – aan de medehouder bekend maken.

§ 5.1.5. Winsttaandeel, berekend naar de met en door het winnen behaalde winst

Artikel 62

In vervolg op de bestaande praktijk is in dit artikel geregeld dat iedere medehouder individueel winstaandeel is verschuldigd, dat wordt berekend naar de winst die deze heeft behaald met de winning en met de daarmee samenhangende activiteiten. De in het vierde lid vermelde bepaling dat voor de vaststelling van het winstaandeel naast het met de winning van koolwaterstoffen behaalde resultaat, ook het resultaat van de «daarmee samenhangende activiteiten» relevant is, is wat betreft de formulering nieuw ten opzichte van de huidige bepalingen. Volgens de bestaande regelingen is niet alleen winstaandeel verschuldigd over de met de winning behaalde winst, maar ook over de door de winning behaalde winst. Daarmee wordt bedoeld dat aan het «winningsbedrijf» alle direct en indirect met de winning samenhangende voordelen worden toegerekend. De formulering «en daarmee samenhangende activiteiten» heeft praktisch dezelfde betekenis als «door», maar geeft duidelijker dan in de huidige regeling aan dat het bij de toerekening van voordelen uit anderen hoofde moet gaan om activiteiten die technisch-functioneel met de winning verband houden. In zekere zin ligt daarin een begrenzing van de toerekening van voordelen aan het winningsbedrijf. Voor de vaststelling van het winstaandeel blijven de voordelen die zijn behaald uit activiteiten die geen relatie hebben met de winning buiten beschouwing. De resultaten van activiteiten die samenhangen met het winnen van koolwaterstoffen worden wél betrokken bij de berekening van het winstaandeelresultaat. Als voorbeeld kan worden genoemd het resultaat dat de vergunninghouder behaalt met de bewerking en behandeling van gas op diens platform ten behoeve van een afnemer of van derden. In het vijfde lid wordt aangegeven dat voor de toepassing van de financiële bepalingen het overdragen of overnemen van een vergunning verbonden is met het overdragen van of overnemen van activa en passiva.

Artikel 63

De eerste volzin van het eerste lid komt in essentie overeen met de tekst zoals die voorkomt in de algemene maatregelen van bestuur van 27 januari 1967 (Stb. 24) en van 6 februari 1976 (Stb. 102) en in het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996 (Stb. 212). Wel zijn er enkele noodzakelijke tekstuele aanpassingen aangebracht. Zo is bijvoorbeeld «delfstoffen» vervangen door «koolwaterstoffen» en is rekening gehouden met het vervallen van het vergunningvereiste voor het instellen van verkenningsonderzoeken.

Het tweede en derde lid van dit artikel bevatten inhoudelijk geen nieuwe bepalingen. In het nieuwe financieel regime voor het winstaandeel heeft het tweede lid evenwel vergaande betekenis voor vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting, omdat nu de resultaten van alle zeevergunningen kunnen worden geconsolideerd in één resultatenrekening. Hetzelfde geldt voor alle vergunningen aan de landzijde.

Artikel 64

Ten opzichte van de tekst van het koninklijk besluit van 27 januari 1967 (Stb. 24) zijn de bepalingen van dit artikel inhoudelijk grotendeels ongewijzigd gebleven. Nieuw zijn de bepalingen in het eerste lid, onder c en d, het tweede lid, onder c, en in het vierde lid, onder e. Deze betreffen de financiële behandeling van de overdracht van opsporings- en winningsvergunningen.

Het bepaalde in het eerste lid, onder c, en in het tweede lid, onder c en d, vervangt de circulaire overdracht vergunningen Mijnewet continentaal plat van 26 september 1990, nr. 90 045 329 (Stcrt. 190). In het belang van een beter uitvoerbare regeling en aansluiting bij de fiscale behandeling van overdrachten van vergunningen continueert het wetsvoorstel het beleid zoals dat is neergelegd in de circulaire niet. De hoofdregel van het wetsvoorstel is dat de voordelen die de overdragende medevergunninghouder behaalt met de overdracht van de winningsvergunning volledig worden betrokken in de berekening van het door hem te betalen winstaandeel (lid 1, onder c). De overnemende vergunninghouder kan afschrijven op de kosten die met de overgenomen productiemiddelen samenhangen, zij het dat niet alle kosten ter zake van de overdracht vallen onder de toepassing van de kostenopslag (tweede lid, onder c, d en f). In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 88 zal nader worden uitgewerkt op welke wijze voordelen en kosten in de resultatenrekening mogen worden opgenomen. Tevens zullen regels worden gesteld waaronder, bijvoorbeeld in het kader van een juridische fusie, een geruisloze overdracht kan plaatsvinden, waarbij wordt afgeweken van de hoofdregel dat er bij een overdracht «wordt afgerekend».

Het vierde lid, onder e, ziet op de behandeling van de kosten ter zake van de overname van een opsporingsvergunning. In de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welke kosten de vergunninghouder ter zake van de overname van een opsporingsvergunning ten laste van zijn resultatenrekening mag brengen.

Voor een toelichting op het vijfde en zesde lid wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt bij de toelichting op het zevende lid van artikel 59. In het nieuwe zevende lid is nu wettelijk vastgelegd dat bij de berekening van het winstaandeel, in afwijking van de methode van afschrijving volgens goed koopmansgebruik, de methode van de willekeurige afschrijving kan worden toegepast op investeringen in bepaalde bedrijfsmiddelen. Deze maatregel – die onder de huidige regelgeving is tot stand gebracht ter stimulering van opsporings- en winningsactiviteiten op het continentaal plat – geldt ook nu alleen voor vergunningen voor de zeezijde.

Artikel 65

Volgens de huidige regeling wordt het nadelig saldo van een resultatenrekening over enig boekjaar overgebracht naar het debet van de resultatenrekening van het direct daarop volgend boekjaar. Dat kan in bepaalde omstandigheden een onredelijk gevolg hebben. De situatie kan zich voordoen dat een mijnbouwonderneming in een bepaald boekjaar geen enkele winningsvergunning meer houdt, maar op basis van een of meer opsporingsvergunningen nog wel exploratieactiviteiten blijft verrichten. De mijnbouwactiviteiten zijn alsdan niet volledig of nagenoeg volledig gestaakt, maar over het desbetreffende boekjaar hoeft die maatschappij geen resultatenrekening in te dienen voor de bepaling van het winstaandeel. Onder de huidige regelingen is het niet mogelijk om het nadelig saldo van de laatst ingediende resultatenrekening dan nog in een latere resultatenrekening op te nemen. Om daarin verbetering aan te brengen, is thans bepaald dat het nadelig saldo kan worden overgebracht naar de resultatenrekening over het boekjaar waarin de maatschappij weer een of meer winningsvergunningen heeft en dus ook weer een resultatenrekening voor de berekening van het winstaandeel moet indienen. De tweede volzin beoogt het verhandelen van lege vennootschappen met daarin aanwezige compenseerbare verliezen tegen te gaan. Voor de uitleg en de toepassing van de in deze bepaling gebruikte begrippen zal worden aangesloten bij de overeenkomstig gebruikte begrippen in artikel 20, vijfde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

Artikel 66

Voor de vaststelling van het over het betrokken boekjaar verschuldigde bedrag aan winstaandeel vormt de resultatenrekening zoals die ingevolge de bepalingen van deze afdeling voor het winstaandeel is opgemaakt het uitgangspunt. Voor een betere leesbaarheid van de volgende artikelen is daarin het in het spraakgebruik ingeburgerd begrip «verrekenbare belasting» opgenomen. In de huidige regimes is voor de berekening van het bedrag aan verrekenbare vennootschapsbelasting het fiscale resultaat bepalend. Om het fiscale resultaat te berekenen wordt het winstaandeelresultaat met toepassing van de fiscale regelgeving herleid tot een fiscaal resultaat en worden er correcties aangebracht op de resultatenrekening voor het winstaandeel. Het wetsvoorstel brengt op dit punt een belangrijke vereenvoudiging aan door nu ook de verrekenbare belasting direct te berekenen over het in de winstaandeelresultatenrekening opgenomen resultaat, waarbij dan de kostenopslag als bedoeld in artikel 64, tweede lid, onderdeel e, buiten beschouwing wordt gelaten. Een belangrijk voordeel van deze wijze van berekening is dat winstaandeelplichtige ondernemingen niet langer worden uitgesloten van fiscale faciliteiten, zoals bijvoorbeeld de energie-investeringsaftrek.

Artikel 67

De huidige regelingen kennen twee vooruitbetalingen op het winstaandeel, één halverwege het lopende boekjaar en één kort na afloop daarvan. De ervaring heeft geleerd dat de schatting van het voordelige saldo van de resultatenrekening en van de verrekenbare belasting ten behoeve van de eerste vooruitbetaling administratief belastend is voor maatschappijen en in de meeste gevallen niet meer dan een onnauwkeurige raming oplevert. Daarom is besloten het aantal vooruitbetalingen terug te brengen tot één. Door deze te laten plaatsvinden kort na afloop van het boekjaar op het moment dat bij maatschappijen een redelijk en realistisch beeld zal bestaan van de resultaten over het afgelopen boekjaar, wordt bereikt dat ook de schatting van het te betalen winstaandeel vrij nauw-

keurig zal kunnen zijn. Daarmee wordt het verschil tussen het bedrag van de vooruitbetaling en het uiteindelijke bedrag aan winstaandeel beperkt, zodat de renteregeling zo min mogelijk zal hoeven te worden toegepast. In het vierde lid wordt aangegeven op welke wijze het verschuldigde bedrag aan winstaandeel wordt vastgesteld. Zoals in het algemeen deel is uiteengezet wordt het winstaandeel in samenhang met de verrekenbare belasting berekend. Als in de volgende formules onder het resultaat wordt verstaan het voordelig saldo als bedoeld in artikel 63, exclusief de in artikel 64, tweede lid, onder e, bedoelde kostenopslag van 10%, dan kan bij het huidige Vpb-tarief van 35% de verrekenbare belasting worden uitgedrukt in de volgende formule:

verrekenbare belasting = 35% van (resultaat – winstaandeel).

Voor de berekening van het winstaandeel mag volgens artikel 64, tweede lid, onder e, een kostenaf trek van 10% in het resultaat worden betrokken. Het bepaalde in het vierde lid van artikel 67 leidt tot de volgende formule:

winstaandeel = 50% van (resultaat – 10% van kosten) – verrekenbare belasting.

Het in elkaar oplossen van bovenstaande vergelijkingen leidt bij het huidige Vpb-tarief van 35% tot de volgende formule voor de berekening van het verschuldigde winstaandeel:

winstaandeel = (1/13) * (3 * resultaat – kosten).

Ingevolge de tweede volzin van het vierde lid kan bij de berekening van het verschuldigde winstaandeel het bedrag van de verrekenbare belasting niet groter zijn dan het ingevolge artikel 63 verschuldigde bedrag. Daaruit volgt dat ingeval de uitkomst van de formule leidt tot een negatief bedrag, het verschuldigd winstaandeel zal worden vastgesteld op nihil. Met het oog op dat geval is in het vierde lid vastgelegd dat een overschot aan verrekenbare belasting in een bepaald boekjaar mag worden doorgeschoven naar de berekening van de verrekenbare belasting over het direct daarop volgende boekjaar. Indien in dat jaar dit overschot aan verrekenbare belasting niet geheel verwerkt kan worden, zodat ook dan weer een overschot ontstaat, mag het restant telkens worden doorgeschoven naar de berekening van de in het daarop volgende boekjaar te verrekenen belasting.

Artikel 68

Er is een nauwe samenhang tussen de regels van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Wet op de inkomstenbelasting 1964 enerzijds en de regels voor de bepaling van het winstaandeel anderzijds. De belastingwetten kennen delegatiebepalingen, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld die voor de bepaling van de belasting op de winst van belang zijn. Gelet op de genoemde samenhang is er behoefte aan een adequaat instrument om de regels voor de bepaling van het winstaandeel snel en flexibel aan te passen indien er een wijziging van de (gedeelde) fiscale regels plaatsvindt.

Een voorziening zoals die is voorgesteld in dit artikel is nodig voor het geval fiscale regels niet zijn neergelegd in de belastingwetten zelf, maar in lagere regelingen die zijn gebaseerd op de belastingwetten. Een wijziging van de Mijnbouwwet kan plaatsvinden op het niveau van een andere (belasting-)wet. Bij wijziging van de lagere regelgeving echter, kan een hogere regeling (de Mijnbouwwet) niet worden gewijzigd. Artikel 68 geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om bij wijziging van

lagere belastingregels de noodzakelijk geachte aanpassing van de regels voor het winstaandeel op hetzelfde niveau tot stand te brengen.

Afdeling 5.2. Staatsdeelneming in de winning van koolwaterstoffen

In paragraaf 7.7 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet dat en waarom het systeem van staatsdeelneming wordt gehandhaafd.

Artikel 69

De term mijnbouwwerkzaamheden (onderdeel c) is geïntroduceerd en zodanig gedefinieerd dat duidelijk wordt dat de staatsdeelneming betrekking heeft op de winning (van koolwaterstoffen), op de opsporingsactiviteiten die op grond van de winningsvergunning worden of kunnen worden verricht en op de – niet aan een vergunning gebonden – verkenningsonderzoeken die zijn gericht op het verwerven van gegevens omtrent koolwaterstoffen binnen het gebied van de winningsvergunning.

Artikel 70

Om staatsdeelneming te realiseren is het voldoende dat de vergunninghouder en de aangewezen vennootschap een overeenkomst – de overeenkomst van samenwerking (OvS) – sluiten. Het is niet nodig – zoals tot nu toe geldt voor het continentaal plat – dat de partijen bij de OvS een aparte winningsvennootschap oprichten. Voor reeds verleende winningsvergunningen zullen de voorschriften worden gewijzigd zodat de verplichting tot het in stand houden van een aparte winningsvennootschap komt te vervallen, waarna deze vennootschap kan worden ontbonden. Aldus ontstaat een uniform systeem. Hoofregel is dat bij winning staatsdeelneming plaatsvindt; slechts indien winning voor de staat financieel nadelig zou uitvallen heeft de minister de bevoegdheid af te zien van staatsdeelneming (tweede lid).

Artikel 71

Deze bepaling verplicht de vergunninghouder en de door de Staat aangewezen vennootschap binnen een termijn van één jaar een OvS te sluiten. Deze termijn van een jaar, waarbinnen de OvS gereed moet zijn is redelijk, nu in de praktijk een standaardovereenkomst bestaat. De mogelijkheid van verlenging van deze termijn is dan ook alleen bedoeld voor eventuele bijzondere gevallen. Het artikel is de voortzetting van vergelijkbare voorschriften, neergelegd in de «financiële besluiten» van 1996 (artikel 3.2, tweede lid, van het Besluit concessies koolwaterstoffen Nederlands territorium 1996 en artikel 4.2, tweede lid, van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996).

Artikelen 72, 73 en 74

Deze artikelen geven nadere invulling aan de te sluiten OvS en komen overeen met soortgelijke bepalingen in de hierboven in de toelichting op artikel 71 genoemde financiële besluiten.

Artikel 75

In vergelijking tot bepalingen in de meergenoemde huidige financiële besluiten is niet opgenomen dat de vergunninghouder en de aangewezen vennootschap gezamenlijk moeten besluiten over het aangaan van langlopende geldleningen en de uitgifte van obligaties. Reden hiervoor is dat deze activiteiten door het ontbreken van een winningsvennootschap door de maatschappijen afzonderlijk worden gedaan. Toegevoegd is dat

de vergunninghouder en de aangewezen maatschappij gezamenlijk dienen te beslissen over een meerjarenplanning ten aanzien van het opsporen en het winnen binnen het vergunningsgebied; in dit plan wordt vastgelegd hoe de ontwikkeling van een veld met het oog op een doelmatige en efficiënte winning zal gebeuren. Daarbij zal ook gelet worden op een zo hoog mogelijke recovery-factor van de delfstoffen, het mogelijke gebruik van bestaande infrastructuur en de mogelijkheid nieuwe installaties voor meerdere winningsobjecten te gebruiken.

Artikel 76

Bij een aanbesteding voor het leveren van goederen of diensten dient de vergunninghouder wat betreft de keuze aan wie de levering wordt gegund de financiële belangen van de staat in verband met de afdrachten en de financiële belangen van de aangewezen vennootschap te respecteren. De aangewezen vennootschap zal overigens wat betreft de vraag of en de voorwaarden waaronder de aanbesteding wordt verricht zijn invloed kunnen aanwenden overeenkomstig artikel 75, onderdeel c. Voor de in dat onderdeel genoemde besluiten is een gezamenlijk besluit met tweederde meerderheid nodig van de vergunninghouder en de aangewezen vennootschap.

Artikel 77

Bij het verlenen van een winningsvergunning kan in eerste instantie van staatsdeelneming worden afgezien, gelet op de winningsmogelijkheden zoals die op dat moment zijn te verwachten (zie artikel 70, tweede lid). Het is echter mogelijk dat door nadere opsporingsactiviteiten een nieuw voorkomen binnen het vergunningsgebied gevonden wordt. Voor zo'n geval biedt dit artikel aan de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om ten aanzien dit nieuwe voorkomen opnieuw over staatsdeelneming te beslissen. Voorschriften met dezelfde strekking zijn opgenomen in de huidige financiële besluiten.

Afdeling 5.3. Afdrachten in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen en staatsdeelneming in de opslag van stoffen

Artikel 78

De afdrachten in verband met het winnen van koolwaterstoffen zijn in de wet zelf bepaald (zie afdeling 5.1). Dit systeem is niet goed hanteerbaar voor het regelen van (eventuele) afdrachten in verband met het winnen van andere delfstoffen of van aardwarmte, noch in verband met het opslaan van stoffen. De nu bekende andere mijnbouwactiviteiten (andere mijnbouwactiviteiten dan het winnen van koolwaterstoffen) zijn zoutwinning en gasopslag. De afdrachten in verband met die activiteiten zijn wat betreft de grondslag van de afdracht en wat betreft het daarbij gehanteerde tarief op geheel verschillende manieren geregeld. De regelingen zijn vastgelegd in vergunningsvoorschriften en in overeenkomsten. Op dit moment is geen duidelijkheid te geven over de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van het winnen van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen of zout, ten aanzien van het winnen van aardwarmte of ten aanzien van het opslaan van stoffen. Gelet op deze omstandigheden bepaalt het wetsvoorstel dat afdrachten voor de andere mijnbouwactiviteiten in de voorschriften van de desbetreffende winningsvergunning of opslagvergunning zullen worden geregeld. De afdracht kan daarmee van geval tot geval worden afgestemd op de aard van de activiteiten in de concrete situatie. Hiermee wordt voor deze andere activiteiten de praktijk voortgezet die tot nu toe voor alle delfstofwinning

gold; op dit moment zijn de afdrachten voor het winnen van koolwaterstoffen immers ook geregeld in vergunnings- of concessievoorschriften of in bij de vergunning of concessie behorende overeenkomsten.

Het eerste en het tweede lid bepalen dat de afdracht wordt afgestemd op de omvang van of de voordelen behaald met de activiteiten. Met deze bepaling wordt richting gegeven aan de wijze waarop een regeling van de afdrachten in de vergunningsvoorschriften moet worden getroffen. Uit de bepaling blijkt bijvoorbeeld dat een regeling mogelijk is die de omzet (in hoeveelheid of in geld uitgedrukt) of de winst van de activiteiten als grondslag heeft.

Een eventueel vergunningsvoorschrift ten aanzien van een eenmalige afdracht aan de provincie dient ingevolge het derde lid in overeenstemming te zijn met de ter zake algemeen geldende regels voor vergunningen tot het opsporen en winnen van koolwaterstoffen.

Artikel 79

Dit artikel bepaalt dat de regeling van de staatsdeelneming ook van toepassing is bij opslag in een voorkomen waarvoor een winningsvergunning voor koolwaterstoffen geldt, als bij de winning in staatsdeelneming is voorzien.

Afdeling 5.4. De betaling en de invordering van afdrachten en het opleggen van een bestuurlijke boete

Op de betalingstermijnen (artikel 80, eerste en tweede lid), de regeling van de vertragingsrente en de mogelijkheid van bestuurlijke boete bij niet tijdig verstrekken van gegevens (artikel 83) is reeds ingegaan in paragraaf 7.8 van het algemeen deel van deze memorie. De regeling in artikel 80, derde tot en met zevende lid, van de invordering bij dwangbevel is overgenomen uit de Mijnewet continentaal plat (zie artikel 24 van die wet).

Afdeling 5.6. Aansprakelijkheid voor ontploffingen

Artikel 87

In de huidige vergunningen die zijn verleend voor een deel van het continentaal plat waarbinnen zich een doelgebied voor schietoefeningen door defensie bevindt, wordt de vergunninghouder verplicht om – zo hij al mijnbouwactiviteiten mag verrichten binnen het gebied – een verklaring af te leggen met betrekking tot schade door detonatie van explosieven of munitie in het gebied. Door de verklaring worden de aanspraken op de staat beperkt voor schade ten gevolge van dergelijke detonaties, voorzover de schade verband houdt met de mijnbouwactiviteiten. De toegang tot deze doelgebieden zal worden gereguleerd in het Mijnbouwbesluit. Het onderhavige artikel regelt de beperking van de aansprakelijkheid rechtstreeks in de wet zelf en niet via een af te geven verklaring.

Afdeling 5.8. Wetenschappelijk onderzoek

Artikel 89

Ook het opsporen en winnen van delfstoffen (of van aardwarmte, ingevolge artikel 6, derde lid) in het kader van het verkrijgen van gegevens voor zuiver wetenschappelijk onderzoek of voor het door de centrale overheid te voeren beleid vallen onder de vergunningplicht van artikel 6. De financiële bepalingen, waaronder de bepalingen inzake staatsdeelneming, gelden echter niet voor deze activiteiten.

Hoofdstuk 6. Adviseurs

§ 6.1. De Mijnraad

Artikel 90

De Mijnraad, ingesteld bij de wet van 1 mei 1970 (Stb. 196), heeft tot taak de Minister van Economische Zaken in bepaalde gevallen te adviseren en te informeren. De Mijnraad kan zich onafhankelijk, op grond van de specifieke deskundigheid van de leden, een oordeel vormen over mijnbouwaangelegenheden. De raad behoudt zijn publiekrechtelijke organisatievorm. De kosten komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

In het eerste lid wordt het bestaan van de Mijnraad vastgesteld.

Het tweede lid bevat de taakomschrijving van de raad. Deze bepaling is ontleend aan artikel 2, tweede lid, van de wet van 1 mei 1970, houdende regeling betreffende de Mijnraad (Stb. 196), zoals dit artikel is komen te luiden na de aanpassing aan de nieuwe adviesstructuur (zie artikel XLVI van de Aanpassingswet herziening adviesstelsel). Deze taak dient uitgeoefend te worden binnen het algehele stelsel van advisering, zoals dat na de herziening van het adviesstelsel tot stand is gekomen. De taakomschrijving maakt duidelijk dat de Mijnraad niet alleen een taak heeft ten aanzien van de opsporing en winning van delfstoffen, maar ook ten aanzien van aardwarmte en opslag. In het tweede lid, onderdeel a, wordt aangegeven dat over ontwerp-beschikkingen kan worden geadviseerd; uit het derde lid blijkt dat dit advies alleen verplicht is bij verlening of intrekking van een vergunning. Nieuw is dat de Mijnraad steeds zal adviseren over de intrekking van vergunningen, maar dat een advies over de overdracht van een vergunning voortaan niet meer verplicht is. De Mijnraad was tot nu toe niet verplicht betrokken bij de intrekking van een vergunning. Gelet op de belangen die daarbij een rol kunnen spelen, bestaat bij de beslissing over de intrekking behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid door de Mijnraad.

De overdracht van een vergunning betreft veelal «slechts» een wijziging in de samenstelling van een consortium waaraan een vergunning is verleend. In dat geval is een advies van de Mijnraad minder nodig. In voorkomende gevallen kan de Minister van Economische Zaken natuurlijk wel advies vragen over een aanvraag om toestemming voor overdracht. Uiteraard kunnen de minister en de Mijnraad afspreken dat de raad op de hoogte wordt gehouden van de overdrachten en dat de Mijnraad in bepaalde gevallen bij de overdracht wordt betrokken. De mogelijkheid om advies te vragen bestaat ook bij andere beschikkingen, zoals de wijziging van een vergunning.

Tenslotte kan de Mijnraad worden verzocht informatie te geven over de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en wettelijke regelingen (tweede lid, onderdeel b).

Artikel 91

Artikel 91 betreft de samenstelling van de Mijnraad. Voorgesteld wordt dat de leden van de Mijnraad niet langer bij koninklijk besluit maar bij besluit van de Minister van Economische Zaken worden benoemd. De procedure van het koninklijk besluit is onnodig zwaar.

De leden van de Mijnraad worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het terrein van de mijnbouw alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Daarbij zullen de bijzondere eisen in ogenschouw moeten worden genomen die voortvloeien uit de taak van de raad in het kader van deze wet. De leden

dienen in staat te zijn zonder vooringenomenheid en zonder persoonlijke belangen (zie artikel 93) hun taak te vervullen.

Schorsing en ontslag van de leden waren nog niet geregeld in de huidige wet op de Mijnraad. Daartoe is nu een voorziening opgenomen. Bij de formulering van het artikel is aansluiting gezocht bij de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 92

Artikel 92, eerste lid, dat bepaalt dat het secretariaat bestaat uit door de Minister van Economische Zaken aan te wijzen personen, is bekend van de huidige wet op de Mijnraad.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de leden van het secretariaat, die overigens geen lid van de raad zelf zijn, voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig zijn aan de raad.

Geschrapd is de bepaling dat Onze Minister zich in vergaderingen van de Mijnraad kan laten vertegenwoordigen door een of meer door hem aan te wijzen ambtenaren. In het bestuursreglement kan worden bepaald dat de Mijnraad in voorkomende gevallen om vertegenwoordiging van de minister vraagt. Uiteraard zijn de vertegenwoordigende ambtenaren geen lid van de raad.

Artikel 93

Artikel 93 houdt in dat persoonlijke belangen geen rol mogen spelen bij de advisering door de Mijnraad; ook deze bepaling staat reeds in de huidige wet. Uit artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht vloeit reeds voort dat de Mijnraad zijn taak zonder vooringenomenheid dient te vervullen. Ik hecht eraan, gelet op de in het geding zijnde belangen, in deze wet expliciet vast te leggen dat de leden niet stemmen als zij een persoonlijke belang bij de zaak hebben. Voorts geldt voor de leden van de Mijnraad de geheimhoudingsbepaling van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

§ 6.2. De Technische commissie bodembeweging

De regels over de Technische commissie bodembeweging sluiten voor een belangrijk deel aan bij de regels over de Mijnraad. Derhalve wordt verwezen naar de toelichting op paragraaf 1.

Artikel 98

In het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 6.6) is het voorstel toegelicht om een Technische commissie bodembeweging in te stellen. Het tweede lid maakt duidelijk dat de advisering kan plaatsvinden ten aanzien van diverse beschikkingen die op grond van de Mijnbouwwet worden genomen. De Technische commissie bodembeweging heeft tot taak de minister desgevraagd te adviseren over risico's van beweging van de aardbodem. Te denken valt onder meer aan de risico's van bodemdaling en van aardbevingen.

Veelal zal advies gevraagd worden naar aanleiding van winningsplannen die de houder van een winningsvergunning zal moeten indienen, voordat hij tot winning van een voorkomen overgaat. Het voorleggen van een ontginnings- of winningsplan is nu voorgeschreven in de voorschriften bij een concessie of bij een winningsvergunning (zie artikel 5.2 van de Regeling vergunningen en concessies delfstoffen Nederlands territorium 1996 en artikel 5.2 van de Regeling vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996). In de toekomst zal deze verplichting worden geregeld in het Mijnbouwbesluit. Uit het winningsplan moet blijken of er sprake is van doelmatige winning van het voorkomen, en tevens zal de

vergunninghouder moeten aangeven welke gevolgen de winning voor de beweging van de bodem heeft en of eventuele schade zo goed mogelijk vermeden of verholpen wordt. Zie over de functie van het winningsplan in verband met de bodembeweging paragraaf 6.6 van het algemeen deel van deze memorie. Het ligt voor de hand dat de Technische commissie door de minister over het winningsplan advies zal worden gevraagd in die gevallen, waarin nadelige bodembewegingseffecten te verwachten zijn. De adviesaanvraag is verplicht bij een beschikking omtrent het stellen van zekerheid (zie het derde lid).

Uiteraard zal de commissie moeten kunnen beschikken over voldoende gegevens. De uitkomsten van metingen die de vergunninghouder op grond van artikel 36 moet verrichten kunnen daarvoor een basis bieden. Daarnaast kunnen andere gegevens die de Minister van Economische Zaken heeft ter beschikking worden gesteld.

In onderdeel c van het tweede lid is neergelegd dat de commissie op verzoek inlichtingen verschaft over het mogelijke verband tussen bodembeweging enerzijds en het winnen van delfstoffen of aardwarmte of het opslaan van stoffen anderzijds. Een dergelijk verzoek kan worden gedaan door een ieder bij wie door bodembeweging schade is opgetreden of is te verwachten, als die bodembeweging redelijkerwijs het gevolg kan zijn van het winnen of het opslaan. Er zij op gewezen dat het niet tot de taak van de commissie behoort inlichtingen te verstrekken over het verband tussen opgetreden bodembewegingen en concrete schadegevallen. Het zou te ver gaan dit als een overheidstaak te beschouwen; er is voldoende expertise op dit gebied voorhanden bij bouwtechnische adviseurs. Bovendien zullen er bij deze beoordelingen zoveel factoren in het geding zijn en kan het om zoveel individuele zaken gaan, dat een dergelijke taak een onaanvaardbare belasting van de commissie zou betekenen.

Artikel 99

De commissie bestaat uit maximaal tien leden. Bij de benoeming van deze leden zal in ieder geval gekeken worden naar deskundigheid op het terrein van geofysica, geologie, bodemkunde, bouwkunde en recht.

Hoofdstuk 7. Rapportage

Artikel 101

De gegevens die moeten worden verstrekt aan de Minister van Economische Zaken zullen op grond van het eerste en het vijfde lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Dat wil zeggen dat de gegevensverstrekking niet meer zal worden geregeld via vergunningsvoorschriften. De bepaling in wettelijke voorschriften en niet in vergunningsvoorschriften biedt enerzijds de garantie dat de verplichting tot gegevensverstrekking op een daartoe geëigend niveau wordt vastgelegd, terwijl anderzijds beter kan worden ingespeeld op nieuwe (technische) ontwikkelingen; vergunningsvoorschriften zijn immers niet of moeilijk te wijzigen nadat de vergunning is verleend. Overigens leert de ervaring dat mijnbouwmaatschappijen ook op basis van vrijwilligheid bepaalde gegevens verstrekken.

Het betreft hier niet alleen gegevens die bij vergunningplichtige activiteiten vrijkomen, maar ook gegevens uit verkenningsonderzoek (seismiek). Naast de opsporing en winning van delfstoffen gaat het ook om de opsporing en winning van aardwarmte, en om de opslag van stoffen. Het spreekt vanzelf dat de verplichting tot het verstrekken van gegevens niet voor alle activiteiten of alle delfstoffen gelijk hoeft te zijn. Dit artikel biedt de algemene basis voor gegevensverstrekking. Daarnaast komen in het wetsvoorstel nog enige specifieke rapportageverplichtingen

voor, die niet onder het regime van dit artikel vallen. Op grond van artikel 15 wordt geregeld welke gegevens de aanvrager van een opsporings- of winningsvergunning moet overleggen. Artikel 36 verplicht de houder van een winningsvergunning tot het verrichten van metingen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent deze metingen en de rapportage over de uitkomsten daarvan. Op basis van artikel 41 kan de vergunninghouder verplicht worden om een goed onderbouwd rapport over te leggen met het oog op een te stellen financiële zekerheid.

Het tweede lid voorziet er in dat de gegevens in beheer kunnen worden gegeven bij een daartoe aangewezen instelling. Het is mogelijk dat er meerdere instellingen zijn die – een deel van – de gegevens beheren. Een belangrijk deel van de gegevens zal worden beheerd door het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen TNO (NITG), dat deze taak heeft overgenomen van de Rijks Geologische Dienst (RGD). Uit de algemene maatregel van bestuur zal blijken welke gegevens rechtstreeks aan het NITG kunnen worden gezonden. Binnen het NITG is een aparte afdeling (Diepe Ondergrond, Olie en Gas) belast met het beheer van de gegevens. Deze afdeling verricht uitsluitend werkzaamheden in het kader van de mijnbouw. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het vijfde lid wordt het beheer door de aangewezen instelling(en) geregeld.

De overheid heeft de op grond van dit artikel verstrekte gegevens op de eerste plaats nodig voor het beoordelen van aanvragen om opsporings- en winningsvergunningen. Bovendien zijn deze gegevens een bron voor het overheidsbeleid ten aanzien van het planmatige beheer van de delfstoffen in de ondergrond van het Nederlandse territorium en continentaal plat. De gegevens kunnen echter voor degene die ze heeft verstrekt uit commercieel oogpunt van belang zijn. Dit is met name het geval bij gegevens omtrent de aanwezigheid van delfstoffen. Het onderhavige artikel biedt een regeling die beoogt recht te doen aan de belangen van de overheid en aan de commerciële belangen.

Het commerciële belang is er bij gediend dat bepaalde door mijnbouwactiviteiten verkregen gegevens in ieder geval enige tijd vertrouwelijk blijven. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat de verstrekte gegevens een vertrouwelijk karakter hebben (zie het derde lid). Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht regelt de geheimhoudingsplicht ten aanzien van gegevens met een vertrouwelijk karakter. Bovendien is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Op grond van artikel 10 van die wet worden bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, niet aan anderen verstrekt.

Nu geldt dit commerciële belang niet voor alle gegevens voor altijd. Bovendien kan het gewenst zijn om de vertrouwelijkheid (na verloop van tijd) te doorbreken om een voortvarende opsporing en winning van delfstoffen te bevorderen. Het vierde en vijfde lid regelen daarom dat het vertrouwelijk karakter bij algemene maatregel van bestuur doorbroken kan worden. Voor gegevens waarvan de openbaarheid van algemeen belang is en die commercieel niet gevoelig zijn, kan bepaald worden dat zij onmiddellijk of kort na de verstrekking hun vertrouwelijke karakter verliezen. Voor andere gegevens kan een later tijdstip worden gekozen, of zij kunnen vooralsnog vertrouwelijk blijven. De regeling daarvan is afhankelijk van de aard van de gegevens.

De door de mijnbouwmaatschappijen verstrekte gegevens zijn ook de bron voor nieuwe gegevensverzamelingen, die ontstaan door het aggregeren of anderszins bewerken van de verstrekte gegevens. Zo moet bijvoorbeeld op grond van de koolwaterstoffenrichtlijn jaarlijks aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen een verslag worden gezonden waarin onder meer de geraamde reserves aan koolwaterstoffen zijn opgenomen (zie artikel 102). Op grond van het vijfde lid zullen regels

gesteld worden over dit en ander gebruik dat van de verstrekte gegevens kan worden gemaakt.

De Archiefwet 1995 is op de verstrekte gegevens van toepassing, ook op die welke beheerd worden door het NITG. De Archiefwet 1995 gaat in beginsel uit van overbrenging van de gegevens – voorzover het archiefbescheiden zijn in de zin van de wet – naar een archiefbewaarplaats, als zij ouder zijn dan 20 jaar. De gegevens in de archiefbewaarplaats zijn openbaar, tenzij bij het overbrengen door de Minister van Economische Zaken de openbaarheid beperkt is. Deze beperkingen kunnen bijvoorbeeld worden gesteld in verband met het voorkomen van onevenredige benadeling van de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen (zie artikel 15 Archiefwet 1995).

De belangstelling van de overheid richt zich niet alleen tot de informatie die verkregen is uit onderzoek en productie, maar ook tot (andere) bescheiden en tot monsters (zie het zesde lid). Bij dit laatste valt te denken aan gasmonsters en boorkernen. Hieruit kunnen ook waardevolle gegevens met betrekking tot de ondergrond verkregen worden.

Artikel 102

Het bepaalde in artikel 102, eerste lid, staat nu reeds in artikel 8m van de Mijnwet 1903 en artikel 21a van de Mijnwet continentaal plat. In het tweede lid is vastgelegd dat het verslag tevens aan de beide kamers der Staten-Generaal wordt gezonden en voor een ieder ter inzage wordt gelegd.

Hoofdstuk 8. Toezicht en handhaving

Dit hoofdstuk bevat enige specifieke regels over toezicht en handhaving. Paragraaf 8.1 bevat bepalingen omtrent het Staatstoezicht op de mijnen. Paragraaf 8.2 bevat de basis voor aanwijzing van andere toezichthouders dan ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen. Naast de specifieke bepalingen in de paragrafen 8.1 en 8.2 van dit wetsvoorstel bevat afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht algemene bepalingen over het toezicht. Paragraaf 8.3 bevat de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang. Ook elders staan overigens regels met betrekking tot handhaving. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 is aangegeven wanneer vergunningen kunnen of moeten worden ingetrokken. De strafrechtelijke handhaving wordt met name geregeld via de Wet op de economische delicten (en in het in dit hoofdstuk opgenomen artikel 109).

§ 8.1. Het Staatstoezicht op de mijnen

Artikel 103

De rol van het staatstoezicht is momenteel vastgelegd in het Mijnreglement 1964, Hoofdstuk XVIII. Met dit wetsvoorstel wordt de positie van het staatstoezicht in de wet zelf neergelegd. Dit artikel stemt overeen met het huidige artikel 324, eerste en tweede lid, van het Mijnreglement 1964.

Artikel 104

Het Staatstoezicht op de mijnen heeft in algemene zin tot taak om toe te zien op de verschillende mijnbouwactiviteiten: het verrichten van verkenningsonderzoeken, het opsporen en het winnen van delfstoffen en aardwarmte en het opslaan van stoffen.

Artikel 105

De inspecteur-generaal der mijnen brengt jaarlijks voor 1 mei verslag uit aan de Minister van Economische Zaken over de werkzaamheden van het staatstoezicht in het afgelopen jaar, zo bepaalt het eerste lid. De inspecteur-generaal kan, overeenkomstig het tweede lid, in het verslag aanbevelingen doen met het oog op een doelmatige en voortvarende uitvoering in de toekomst van de mijnbouwactiviteiten. Deze aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de vraag of een vergunninghouder voldoende inspanningen levert om een veld maximaal te ontginnen. Een dergelijke vraag heeft in het verleden gespeeld ten aanzien van de oliewinning in Schoonebeek, maar dergelijke vragen zullen zich in de toekomst vaker voordoen.

Artikel 106

Dit artikel bevat de basis voor aanwijzing van ambtenaren van Staatstoezicht als toezichthouders op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet.

§ 8.2. Toezicht in bepaalde gevallen

Artikel 107

Op basis van dit artikel kunnen ook andere ambtenaren worden belast met het houden van toezicht op het bepaalde bij of krachtens de wet. In het besluit waarin deze toezichthouders worden aangewezen zal ook worden aangegeven in welke gevallen zij als toezichthouder zullen optreden. Hierbij moet met name gedacht worden aan ambtenaren van de belastingdienst in het kader van het houden van toezicht op de naleving van de bepalingen omtrent afdrachten.

§ 8.3. Handhaving

Artikel 108

Voorgesteld wordt de bepalingen inzake bestuursdwang die verspreid over de thans geldende mijnwetten staan (zie artikel 30 van de Mijnwet continentaal plat, artikel 10 Mijnwet 1903 en artikel 9 Wet opsporing delfstoffen) in één enkel artikel op te nemen. Voor bestuursdwang gelden de artikelen 5:21 tot en met 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Minister van Economische Zaken kan in plaats van bestuursdwang toe te passen, een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32 Awb). Wordt bestuursdwang toegepast, dan is de overtreder de kosten verschuldigd (artikel 5:25 Awb). De overtreder kan bijvoorbeeld de vergunninghouder zijn of de operator.

Onder bestuursdwang verstaat de Awb: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten. De bevoegdheid tot bestuursdwang bestaat bijvoorbeeld als de opruimingsplicht van artikel 39 van het wetsvoorstel niet wordt nageleefd. De bestuursdwang-bevoegdheid geldt ook voor het geval een voorschrift uit het Mijnbouwbesluit of een vergunningsvoorschrift niet wordt nageleefd. Als bijvoorbeeld de (in het Mijnbouwbesluit op te nemen) verplichting tot winning overeenkomstig het winningsplan) niet wordt nageleefd, is bestuursdwang mogelijk. In dat geval kan het aangewezen zijn in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.

Dit artikel, dat betrekking heeft op het verbod om zich binnen een veiligheidszone te bevinden, vervangt artikel 40 van de Mijnewet continentaal plat en is gericht tot een ieder die het verbod overtreedt.

Hoofdstuk 9. Rechtsbescherming

Artikel 110

In paragraaf 10.2 van het algemeen deel van deze toelichting is de achtergrond uiteengezet van de keuze om de bestuursrechtelijke rechtsbescherming ten aanzien van voor beroep vatbare besluiten op grond van deze wet te leggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak en de belastingrechter.

Het eerste lid bevat de standaard-formule om rechtstreeks beroep te openen op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De in artikel 35 van het wetsvoorstel geregelde mijnbouwmilieuvergunning is in zeer grote mate vergelijkbaar met de milieuvergunning zoals deze is geregeld in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. De mijnbouwmilieuvergunning is bedoeld als de «*vervanger*» van de milieuvergunning voor die gevallen waarin hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet tot toepassing kan komen. Dat is met name het geval voor mijnbouwwerken op het continentaal plat (hier is immers de Wet milieubeheer niet van toepassing) en voor mijnbouwwerken die worden ingezet voor opsporingsboringen (dit zijn veelal geen inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer vanwege het tijdelijke karakter van de booractiviteiten). Hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer bevat procedurele bepalingen die op het vaststellen van en het beroep tegen een besluit omtrent een milieuvergunning van toepassing zijn. Deze bepalingen worden in het tweede lid ook voor een besluit omtrent een mijnbouwmilieuvergunning van toepassing verklaard.

Het derde lid brengt de rechtsbescherming ten aanzien van besluiten omtrent afdrachten (na bezwaar) onder bij het gerechtshof.

Bij de Eerste Kamer is op dit moment een wetsvoorstel aanhangig waarin het fiscaal procesrecht van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken wordt overgebracht naar de Algemene wet inzake rijksbelastingen (kamerstukken II 1996/97, 25 175). Dat wetsvoorstel zal naar verwachting tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden, voordat de nieuwe Mijnewet het Staatsblad bereikt. De regeling van het procesrecht in verband met beroepen tegen een afdracht is daarom afgestemd op het wetsvoorstel waarin het fiscaal procesrecht wordt herzien. De nieuwe regeling van het beroep en het beroep in cassatie is op enkele uitzonderingen na van (overeenkomstige) toepassing verklaard. De uitzonderingen hangen vooral samen met de omstandigheid dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet van toepassing is op het primaire besluit omtrent de afdrachten.

Voor een bepaling omtrent het overgangsrecht wordt verwezen naar artikel 128.

Hoofdstuk 10. Overgangsbepalingen

Uitgangspunt bij de Mijnewet is dat de nieuwe wet voor zoveel mogelijk gevallen geldt. Aldus wordt beoogd te voorkomen dat het thans geldende wettelijke regime in feite naast het nieuwe blijft bestaan. Dit uitgangspunt leidt tot het streven de nieuwe regels zo veel mogelijk van toepassing te laten zijn. Daarvoor is op zichzelf geen bijzondere voorziening nodig; een nieuwe regeling is ook van toepassing op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen.

Waar de nieuwe regels niet zonder meer kunnen gelden, moet een overgangsvoorziening worden gecreëerd. Daartoe dient hoofdstuk 10. Geen speciale voorziening is nodig ten aanzien van procedures die zijn afgerond. Bijvoorbeeld, de criteria voor verlening van een vergunning gelden uiteraard niet voor vergunningen die reeds zijn verleend. Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op basis van de bestaande wetgeving, komen te vervallen. Zo is het de bedoeling dat, ter vervanging van het Mijnreglement 1964 en het Mijnreglement continentaal plat, een nieuw Mijnbouwbesluit tot stand komt. Aardwarmte behoeft geen aparte overgangsvoorziening. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 6, tweede lid, kan worden bepaald dat bepaalde winning van aardwarmte, bijvoorbeeld die welke thans geschiedt bij de winning van delfstoffen, is vrijgesteld van de vergunningplicht.

Artikel 111

In het eerste lid wordt een voorziening getroffen voor bestaande opsporingsvergunningen of daarmee gelijk te stellen vergunningen of ontheffingen. Zij gelden als opsporingsvergunning op basis van de nieuwe wet. Daarmee wordt onder meer beoogd te bepalen dat de houders geen nieuwe opsporingsvergunning behoeven. Ook geldt in het betrokken gebied artikel 8: aan een ander kan geen soortgelijke opsporingsvergunning worden verleend.

Het tweede lid is vergelijkbaar met het eerste lid, maar betreft niet opsporings- maar winningsvergunningen. De verwijzing naar de Mijnwet 1810 (onderdeel a) geldt voor alle bestaande concessies, ook die welke na de totstandkoming van de Mijnwet 1903 zijn verleend. De verwijzing brengt voorts mee dat ook concessies die dateren van vóór 1810 als winningsvergunning worden beschouwd (zie artikel 51 Mijnwet 1810). De in onderdeel b genoemde wetten zullen worden ingetrokken (artikel 129). Uit de aanwijzing van een mijn vloeit voort dat eigendom is verkregen als ware er een concessie op grond van de Mijnwet 1810. Hiermee wordt rekening gehouden in het vierde lid. Dat biedt voor deze gevallen een uitzondering op artikel 3, dat als uitgangspunt heeft dat een houder van een winningsvergunning eerst door winning eigenaar van de delfstoffen wordt. Concessiehouders zijn door hun concessie eigenaar van de delfstoffen (artikel 5 Mijnwet 1903), ook voordat zij gewonnen zijn. Het wetsvoorstel beoogt niet de positie van deze concessiehouders aan te tasten. Dat wil zeggen dat artikel 3 dan buiten toepassing dient te blijven; de vergunninghouder blijft in een dergelijk geval eigenaar van de mijn. Dit geldt ook voor het geval de vergunning, die een voortzetting van een concessie is, wordt verlengd. Slechts indien die vergunning ophoudt te gelden vervalt ook de eigendom.

In onderdeel d van het tweede lid wordt een voorziening getroffen voor ontheffingen, voorzover deze betrekking hebben op winning. Thans bestaan er geen ontheffingen, maar niet geheel uitgesloten is dat deze voor de inwerkingtreding van de wet nog worden verleend. Deze ontheffingen gelden als winningsvergunningen en zijn onderworpen aan het speciale regime van artikel 25 (zie de toelichting aldaar).

Op dit moment worden aan vergunningen op grond van de Wet opsporing delfstoffen en aan concessies op grond van de Mijnwet 1810 voorschriften verbonden die de houder van de vergunning of de concessie verbieden om een boring te verrichten of een installatie te plaatsen, zonder een door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd plan. Zo'n goedkeuring wordt wel aangeduid als een locatiebesluit. Het vijfde lid vormt deze locatiebesluiten om tot mijnbouwmilieuvergunningen. In het bijzondere geval dat de desbetreffende inrichting tevens valt onder hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer – en er dus in beginsel ook een milieuvergunning vereist is – vindt geen omvorming

plaats. Onder de werking van de Mijnbouwwet zullen immers geen milieuvergunningen en mijnbouwmilieuvergunningen voor hetzelfde werk naast elkaar kunnen bestaan.

Artikel 112

Het eerste lid houdt verband met de wijzigingen in het financiële regime. Hoofdstuk 5 zal komen te gelden voor alle vergunningen die vanaf 1965 zijn verleend. Aan deze vergunningen zijn thans financiële voorschriften verbonden, die door het nieuwe systeem overbodig worden. Om duidelijkheid te geven over het financiële regime, wordt hier geëxpliciteerd dat de voorschriften over oppervlakterecht, cijns en winstaandeel niet meer zullen gelden als vergunningsvoorschrift.

Bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet zal een veelheid en verscheidenheid aan voorschriften, beperkingen en overeenkomsten, verbonden aan of samenhangend met bestaande concessies of vergunningen, omgevormd moeten worden naar het nieuwe systeem, waarbij aspecten die nu in vergunningsvoorschriften zijn geregeld, gaan vallen onder bepalingen van deze wet en onder omstandigheden van andere wetten. In algemene zin zal op grond van artikel 117 hiervoor een overgangsvoorziening worden geboden (zie de toelichting bij dat artikel). Het is echter denkbaar dat ook in individuele gevallen een dergelijke aanpassing nodig is van beperkingen of voorschriften die op grond van artikel 111, derde of vijfde lid, zijn overgenomen van bestaande concessies of vergunningen. Daarom wordt in het tweede lid aan de Minister van Economische Zaken bevoegdheid verleend om deze overgenomen beperkingen en voorschriften te wijzigen of in te trekken, om de vergunning te laten aansluiten op de nieuwe omstandigheden. De minister kan dit ambtshalve of op verzoek van de vergunninghouder doen.

In bestaande vergunningen die door meer dan een persoon worden gehouden is doorgaans geen operator aangewezen. Het is de bedoeling om op het moment van inwerkingtreding van de wet tevens een besluit van de Minister van Economische Zaken in werking te laten treden, waarin voor deze vergunningen een van de medevergunninghouders als operator wordt aangewezen. Het derde lid verleent hiertoe de bevoegdheid. Bij de aanwijzing zal worden aangesloten bij de feitelijke situatie van dat moment. Zolang geen aanwijzing heeft plaatsgevonden wordt degene die feitelijk als operator optreedt, ook als zodanig beschouwd.

De afdeling in hoofdstuk 5 over staatsdeelneming geldt niet voor bestaande vergunningen, blijkt uit het vierde lid. Bij deze vergunningen blijven de bestaande deelnemingspercentages, voorschriften en overeenkomsten in stand. De verzetsbevoegdheid van de aangewezen vennootschap vervalt; daarvoor in de plaats komt een voorschrift overeenkomstig artikel 76 van de wet. Zie voor enkele bijzondere gevallen artikel 124.

Artikel 113

Vanuit het uitgangspunt dat het regime van de Mijnbouwwet in beginsel ook voor bestaande vergunningen en concessies zal gelden, zullen bestaande overeenkomsten tussen staat en vergunninghouder die in strijd zijn met het nieuwe regime, in beginsel komen te vervallen. Te denken valt aan overeenkomsten bij concessies, waarin de afdrachten van concessio-narissen zijn vastgelegd.

Het eerste lid regelt dat deze overeenkomsten in beginsel komen te vervallen. Het tweede lid maakt een uitzondering voor concessies verleend voor 1965. Zoals in het algemene deel is toegelicht gelden voor de aardolie- en aardgasconcessie van voor 1965 specifieke afdrachtbepalingen, reden waarom deze onder de Mijnbouwwet gehandhaafd worden.

Het derde lid regelt dat afspraken tussen houders van winningsvergunningen over overlopende structuren blijven bestaan en beschouwd worden als overeenkomsten onder de Mijnbouwwet.

Het vierde lid stelt vast dat in ieder geval de opruimingsovereenkomsten tussen staat en vergunninghouder – voorzover het al niet volgt uit het eerst lid – vervallen. Met name wat betreft bij dergelijke overeenkomsten geregelde borgstellingen, is het niet altijd volkomen duidelijk is of er sprake is van strijd met de wet, of aanvulling op de wet. Dit lid schept de nodige zekerheid: ook de borgstellingsbepalingen vervallen. Zo nodig zal van artikel 42 gebruik worden gemaakt en zal het stellen van zekerheid worden geëist.

Artikel 114

Zoals in de toelichting bij artikel 70 reeds is uiteengezet zal het voorschrift dat bij staatsdeelneming een aparte winningsvennootschap moet worden opgericht komen te vervallen. In het algemeen zullen de bij de inwerking-treding van de wet bestaande vergunninghouders de opgerichte winningsvennootschappen willen ontbinden. Dat neemt niet weg dat het mogelijk is dat ook na de inwerkingtreding van de wet nog winningsvennootschappen blijven bestaan. Dit artikel treft een voorziening ten aanzien van de bepaling van het winstaandeel in dergelijke gevallen. Het artikel komt overeen met de huidige voorschriften ten aanzien van de bepaling van het winstaandeel in het geval dat een winningsvennootschap aanwezig is.

Artikel 115

Dit artikel is opgenomen om zeker te stellen dat bepaalde opslagactiviteiten waarvoor nu geen specifieke vergunning vereist is, maar op grond van de Mijnbouwwet wel een vergunning vereist zal zijn, na de inwerkingtreding van de wet voortgang kunnen vinden. Het gaat in het bijzonder om gasopslag, waarover tussen de staat en de betrokken maatschappijen overeenkomsten zijn afgesloten, onder meer over afdrachten van met de opslag behaalde winsten.

Artikel 116

Het eerste lid bevat een bijzondere bepaling voor de intrekking van vergunningen die een voortzetting zijn van oude concessies. Op grond van artikel 22, eerste lid, onder b, kunnen zij bijvoorbeeld worden ingetrokken indien zij niet langer nodig zijn voor de activiteiten waarvoor zij zijn verleend. Op grond van artikel 111, vierde lid, is (en blijft) een houder van zo'n vergunning eigenaar van de mijn waarop de concessie betrekking had, voor het tijdvak waarvoor die vergunning geldt. Wordt de vergunning ingetrokken, dan vervalt dus de eigendom. Mede met het oog op artikel 14 van de Grondwet wordt vastgelegd dat de intrekking alleen kan plaatsvinden tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Een schadeloosstelling wordt niet geboden in gevallen waarin de intrekking plaatsvindt op verzoek van de vergunninghouder of de vergunninghouder geen gebruik maakt van de in het derde lid geboden mogelijkheid om de vergunning te behouden. De in artikel 22 genoemde intrekkingsgronden kunnen worden gezien als een invulling van het criterium van het algemeen belang, waaraan de intrekking zal moeten worden getoetst. Voorgesteld wordt voorts in het tweede lid te bepalen dat niet meer in gebruik zijnde oude concessies (van vóór 1965) twee jaar na de inwerking-treding van de wet komen te vervallen. Gekozen is voor het laten vervallen van de concessies, omdat het hierbij kan gaan om concessies, die onbekend zijn bij de staat en waarvan de houders niet meer bestaan of waarvan de houders eveneens onbekend zijn met het feit dat zij houders

zijn. Met name is gedacht aan rechten, die zijn verleend in de 18e en 19e eeuw. Indien gekozen zou zijn voor een systeem van het vragen van toestemming of het bekendmaken van die concessies zou de kans bestaan dat enkele oude (onbekende) concessies in stand blijven. Dit zou tot gevolg kunnen hebben, dat indien voor het door die oude concessie bestreken gebied een (soortgelijke) winningsvergunning wordt verleend, gehandeld zou worden in strijd met de wet. Het derde lid geeft aan dat de concessiehouder de wens kenbaar kan maken de concessie te willen houden. Voor alle duidelijkheid wordt daaraan toegevoegd dat de concessie dan gehouden zal worden als een winningsvergunning (zie ook artikel 111, tweede lid).

Artikel 117

Onder de huidige mijnwetgeving zijn de mijnbouwactiviteiten voor een zeer groot deel genormeerd door voorschriften die zijn verbonden aan concessies of vergunningen. Een dergelijke aanpak kan wenselijk zijn om de normering toe te snijden op het specifieke geval, maar kan ook leiden tot een wirwar van voorschriften die enerzijds sterk overlappen wat betreft het te regelen onderwerp, maar anderzijds verschillen in de precieze formulering van de normen. Al vanaf het eind van de jaren zestig is gepoogd om voor het continentaal plat de nieuw uit te geven vergunningen voor koolwaterstoffen beter op één lijn te brengen door in een algemene maatregel van bestuur voor te schrijven op welke wijze de normering in de vergunningen plaats zou moeten vinden. Deze algemene maatregel van bestuur is op zijn beurt weer gewijzigd, wat tot gevolg heeft gehad dat latere vergunningen een andere normering kennen dan eerdere. Bij de implementatie van de koolwaterstoffenrichtlijn in 1996 zijn voor het continentaal plat enerzijds en voor het land anderzijds algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen tot stand gebracht waarin (wederom) werd voorgeschreven hoe de concessies en vergunningen vanaf dat moment eruit zouden moeten zien.

Al met al is het huidige beeld dat er een grote verscheidenheid bestaat aan voorschriften, beperkingen en overeenkomsten, die aan concessies en vergunningen zijn verbonden of hiermee samenhangen. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk de normering van de mijnbouw op één leest te schoeien, waarbij enerzijds bestaande rechten van de houders van concessies en vergunningen gerespecteerd moeten worden, maar anderzijds onpraktische en onwenselijke verschillen in normering moeten worden weggenomen. De financiële aspecten van de belangrijkste delfstofwinning (de winning van koolwaterstoffen) worden in de wet (hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel) geregeld, uitgezonderd de vijf concessies die zijn verleend voor 1 januari 1965 (zie voor de overwegingen hieromtrent paragraaf 7.1 van deze memorie). De verdere normering vindt plaats in enkele kernbepalingen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel en in het Mijnbouwbesluit.

Bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet zal dus een veelheid en verscheidenheid aan voorschriften, beperkingen en overeenkomsten, verbonden aan of samenhangend met oude concessies¹ of vergunningen, omgevormd moeten worden naar het nieuwe systeem. Al deze oude besluiten worden omgezet naar opsporingsvergunningen, winningsvergunningen of mijnbouwmilieuvergunningen als bedoeld in de nieuwe Mijnbouwwet (zie artikel 111, eerste, tweede en vijfde lid). In eerste instantie blijven de voorschriften en beperkingen die aan deze oude besluiten zijn verbonden krachtens het overgangsrecht van kracht (zie artikel 111, derde en vijfde lid). Het nieuwe systeem brengt met zich mee dat bijvoorbeeld bepaalde aan concessies verbonden voorschriften geschrapt kunnen worden, omdat regeling van de desbetreffende belangen in het nieuwe Mijnbouwbesluit plaats zal vinden. In andere gevallen kunnen aanpassingen nodig zijn. De noodzakelijke omvormingen

¹ In sommige gevallen is er formeel geen sprake van een concessie, omdat een ander constructie is gebruikt: het bij wet een exploitatievergunning verlenen, als ware een concessie verleend als bedoelde in de Mijnwet 1810.

zullen – uitzonderingen daargelaten, zie hieromtrent de toelichting bij artikel 112, tweede lid – in algemeen verbindende voorschriften worden neergelegd. Hoewel deze omvormingen materieel een beperkte betekenis zullen hebben, vereisen zij een groot aantal uitgebreide en veelal technische bepalingen. Gelet op het karakter van deze (technische) bepalingen is niet gekozen voor een regeling bij wet, maar voor regeling bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 117.

Bij het scheppen van orde in het eerdergenoemde diverse en complexe systeem van voorschriften en beperkingen kan het voorkomen dat het doel van het wetsvoorstel beter of alleen maar gediend kan worden als van de letter van de bepalingen afgeweken kan worden. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een verplaatsing van tijdvakken (als bijvoorbeeld de wet halverwege het jaar wordt ingevoerd en afwijking van de wettelijke termijnen nodig is omdat deze niet aansluiten op de invoeringsdatum) of om het intrekken van oude voorschriften, die gelet op het nieuwe wettelijke stelsel niet meer van belang zijn (maar die gelet op artikel 111, derde of vijfde lid, wel aan de vergunning verbonden blijven). Artikel 117 kan in dit soort (niet altijd goed voorzienbare) gevallen een voorziening bieden, waarmee wordt voorkomen dat voor dergelijke technische aanpassingen een tijdrovend wetstraject ingezet moet worden.

Artikel 118

Op reeds ingediende aanvragen kan de nieuwe wet worden toegepast. Een eenmaal in behandeling genomen vergunningaanvraag, behoeft uiteraard niet opnieuw te worden ingediend. Het spreekt overigens vanzelf dat de Mijnbouwwet niet in werking zal treden voordat ook de daarop gebaseerde, voor een goede uitvoering noodzakelijke, regeling, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanvraag, de criteria en de beperkingen en voorschriften, tot stand is gekomen.

Artikel 119

Artikel 7 bevat de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de regel dat alle gebieden beschikbaar zijn voor vergunningverlening. Dit kan gebeuren voorzover dit noodzakelijk is met het oog op de kans op schade voor het milieu of op beweging van de aardbodem. In dit artikel 119 wordt de gebiedsluiting gecontinueerd die reeds is neergelegd in artikel 2a van de Wet opsporing delfstoffen. De bepaling maakt duidelijk dat binnen het gebied van de Waddenzee geen opsporingsvergunning kan worden verleend voorzover dit voortvloeit uit de planologische kernbeslissing (PKB) die geldt voor de Waddenzee.

De houder van een winningsvergunning voor de Waddenzee is op zich gerechtigd tot het opsporen van delfstoffen binnen het vergunningsgebied (zie artikel 1, onderdeel k). Voor het plaatsen van een mijnbouwwerk (ten behoeve van het opsporen) is een mijnbouwmilieuvergunning nodig (artikel 35). Bij het nemen van een beslissing omtrent verlening van de mijnbouwmilieuvergunning zal rekening worden gehouden met de voorwaarden die voortvloeien uit de PKB-Waddenzee.

Artikel 120

Artikel 35 van het wetsvoorstel vereist voor het oprichten en het in stand houden van een mijnbouwwerk op het continentaal plat een mijnbouwmilieuvergunning, voorzover de vergunningplicht niet is vervangen door algemene regels (zie artikel 35 en de toelichting bij dat artikel). Voor de mijnbouwwerken die bij de inwerkingtreding van de wet op het continentaal plat staan en onder de vergunningsplicht komen te vallen is een overgangsvoorziening nodig, om te voorkomen dat op dat tijdstip al deze werken onrechtmatig in stand worden gehouden. Deze mijnbouwwerken

vallen onder het huidige recht niet onder een vergelijkbare vergunningsplicht, er is dus geen besluit waarop bij de inwerkingtreding kan worden aangesloten (voor de bestaande mijnbouwwerken op het land is wel een dergelijke aansluiting mogelijk, zie artikel 111, vijfde lid). Het eerste lid biedt een voorziening voor deze mijnbouwwerken: zij krijgen van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet een mijnbouw-milieuvergunning.

Onder het huidige milieuregime zijn voor deze installaties alleen algemene regels van kracht. Ook onder het nieuwe regime zullen voor deze installaties (vergelijkbare) algemene regels worden opgenomen in het Mijnbouwbesluit. De van rechtswege verleende mijnbouw-milieuvergunningen zullen daar in eerste instantie geen voor de installatie specifieke voorschriften aan toevoegen. Het kan nodig blijken om de installatie te wijzigen. Dat is op zich mogelijk onder de werking van de mijnbouw-milieuvergunning. Het kan zijn dat door wijziging van de installatie, of door andere ontwikkelingen, de noodzaak ontstaat om wel voor de installatie specifieke voorschriften of beperkingen te stellen ter bescherming van het milieu. Dit is mogelijk door toepassing te geven aan artikel 35, zevende lid.

Binnen het Nederlandse territoir en wel binnen de strook van drie tot twaalf mijl uit de kust zullen bij de inwerkingtreding van de wet mijnbouwwerken (met name opsporingswerken) staan, die ook gaan vallen onder de vergunningsplicht van artikel 35. Voor deze werken is een overgangsvoorziening waarbij wordt aangesloten op een bestaand besluit evenmin mogelijk. Het eerste lid biedt ook voor deze werken de hiervoor omschreven overgangsvoorziening. Voor bepaalde opsporingswerken binnen het territoir tot drie mijl uit de kust (opsporingswerken waar nu een locatiebesluit voor geldt) biedt artikel 111, vijfde lid, een overgangsvoorziening. Andere opsporingswerken binnen het territoir tot drie mijl uit de kust zullen – voorzover zij niet door het stellen van algemene regels van de vergunningsplicht van artikel 35 zijn uitgezonderd – eveneens onder het eerste lid vallen.

In de strook van drie tot twaalf mijl uit de kust zullen bij de inwerkingtreding van de wet ook een beperkt aantal winningsinstallaties staan, die gaan vallen (en voordien niet vielen) onder de vergunningsplicht van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer (de milieuvergunning). De beperking van de werking van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer tot drie mijl uit de kust wordt door dit wetsvoorstel immers opgeheven (zie artikel 142, onderdeel E, en paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie). Het tweede lid biedt voor deze werken een overgangsvoorziening die aansluit bij de hiervoor omschreven voorziening: zij krijgen van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet een milieuvergunning.

Binnen het Nederlandse territoir tot drie mijl uit de kust zullen bij de inwerkingtreding van de wet winningsinstallaties aanwezig zijn die werken onder een milieuvergunning. Deze milieuvergunningen hebben onder de huidige Wet milieubeheer echter geen betrekking op het ondergrondse deel van de inrichting. Ook deze beperking van de werking van de Wet milieubeheer wordt door dit wetsvoorstel opgeheven (zie artikel 142, onderdeel E, en paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie). Als gevolg daarvan komen mijnbouw-inrichtingen met een milieuvergunning voor het bovengrondse deel, na inwerkingtreding van de Mijnbouwwet ook voor het ondergrondse deel onder de vergunningsplicht van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer te vallen. Het derde lid regelt dat de bestaande milieuvergunningen vanaf de inwerkingtreding ook van toepassing zijn op het ondergrondse deel. Het vierde lid verbindt de vóór de inwerkingtreding op het ondergrondse deel toepasselijke voorschriften als vergunningsvoorschriften aan de milieuvergunning die na de inwerkingtreding voor de gehele mijnbouw-inrichting geldt.

Artikel 121

Om te voorkomen dat op basis van deze wet alle op het moment van inwerkingtreding van deze wet bestaande veiligheidszones opnieuw moeten worden ingesteld is in dit artikel bepaald dat alle bestaande veiligheidszones in stand blijven (nu op basis van de nieuwe wet). Ook geldt dit ten aanzien van verleende toestemming om zich in een dergelijke veiligheidszone te bevinden.

Artikel 122

Dit artikel treft een overgangsvoorziening in verband met de afdrachten. Op de afdrachten die verschuldigd zijn geworden vóór de inwerkingtreding van deze wet, blijft na die inwerkingtreding het oude recht van toepassing, behalve wat betreft de in afdeling 5.4 opgenomen regeling van de betaling en invordering van afdrachten. Die regeling zal na de inwerkingtreding van deze wet ook op de betaling en de invordering van de oude afdrachten van toepassing zijn.

Artikel 123

Op de vaststelling van afdrachten van winstaandeel die verschuldigd worden onder de werking van deze wet is de nieuwe wijze van berekening van toepassing. Deze wijkt op een aantal onderdelen af van de op dit moment gehanteerde methode. Tot aan de inwerkingtreding van deze wet kan het zich bijvoorbeeld voordoen dat de kosten die in een bepaald boekjaar in de grondslag ter berekening van de verrekenbare belasting zijn opgenomen niet gelijk zijn aan de kosten die ten laste worden gebracht van de resultatenrekening voor het winstaandeel. Dat komt omdat die kosten fiscaal in een ander jaar ten laste van de winst worden gebracht. Om dezelfde reden kan het zijn dat er in de grondslag ter berekening van de verrekenbare belasting rekening is gehouden met hogere dan wel lagere bedragen aan te betalen winstaandeel. Deze verschillen, alsmede eventuele andere gevolgen van wijziging in de berekeningssystematiek zullen zo nodig worden verrekend in het eerste boekjaar van vaststelling op grond van deze wet. Het betreft hier een complexe en technisch ingewikkelde uitvoeringsproblematiek die zich niet leent voor een uitputtende regeling in de wet. Op grond van dit artikel bestaat de mogelijkheid in dit verband in een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de vaststelling van het verschuldigde bedrag aan winstaandeel over het eerste boekjaar na inwerkingtreding van deze wet. Dit artikel biedt ook de mogelijkheid tot een overgangsregeling in verband met de nieuwe regeling van de overdracht van vergunningen.

Artikel 124

Als, onder het huidige stelsel, de houder van een opsporingsvergunning voor een gebied op het continentaal plat delfstoffen aantoot, vervolgens een winningsvergunning voor die delfstoffen aanvraagt en deze aanvraag wordt gehonoreerd, worden aan de winningsvergunning voorschriften verbonden die (voor een belangrijk deel) overeenstemmen met de voorschriften zoals die aan winningsvergunningen werden verbonden ten tijde van het verlenen van de opsporingsvergunning (zie artikel 13 van de Mijnwet continentaal plat).

De houder van een opsporingsvergunning die is verleend onder de werking van het koninklijk besluit van 27 januari 1967 (Stb. 24) en aan wie aansluitend een winningsvergunning wordt verleend, krijgt de winningsvergunning derhalve onder de voorschriften uit dat koninklijk besluit, ook al is inmiddels een ander koninklijk besluit van kracht. Deze houder zou

slechts verplicht worden tot het verlenen van medewerking aan staatsdeelneming indien het de winning uit een aardgasvoorkomen betreft. Winning uit een aardolievoorkomen zou buiten de staatsdeelneming vallen. Het eerste lid bewerkstelligt dat de houder van een dergelijke opsporingsvergunning die na de inwerkingtreding van deze wet in aansluiting op de (inmiddels op grond van artikel 111, eerste lid, voortgezette) opsporingsvergunning een winningsvergunning verkrijgt, ook slechts gehouden is tot het verlenen van medewerking aan staatsdeelneming bij winning uit een aardgasvoorkomen.

De houder van een opsporingsvergunning die is verleend onder de werking van het koninklijk besluit van 6 februari 1976 (Stb. 102) en aan wie aansluitend een winningsvergunning wordt verleend, krijgt onder het huidige stelsel de winningsvergunning met de verplichting om medewerking te verlenen aan staatsdeelneming voor een percentage van 50, in plaats van het op het moment van verlening van de winningsvergunning geldende percentage van 40. Het tweede lid treft ook voor dit geval een voorziening die overeenkomt met de huidige regeling.

Artikel 125

Vanaf 1989 zijn op basis van een voorschrift in vergunningen voor het continentaal plat tussen de staat en de vergunninghouders overeenkomsten gesloten op grond waarvan medevergunninghouders zich voor elkaar borg hebben gesteld voor afdrachten aan de staat. Bij de wet van 18 maart 1996 (Stb. 199) tot wijziging van enige wetten op het gebied van de mijnbouw is deze borgstelling zo bepaald dat deze voor afdrachten met uitzondering van het winstaandeel geldt, zonder dat daartoe een overeenkomst is gesloten (artikel 10b Mijnwet 1903 en artikel 23a Mijnwet continentaal plat). Bij de behandeling van de wet van 18 maart 1996 in de Eerste Kamer heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd op deze bepalingen geen beroep te zullen doen in geval van oude vergunningen. In de financiële koninklijke besluiten van 1996 is vastgelegd dat de Minister van Economische Zaken zekerheid kan vragen voor nakoming van de verplichting tot betaling van het winstaandeel. In de Mijnbouwwet zijn voldoende mogelijkheden opgenomen om te verzekeren dat afdrachten zullen plaatsvinden (zie de artikelen 61 en 67 wat betreft vooruitbetaling van cijns en winstaandeel en artikel 86 voor het stellen van zekerheid). Dit regime geldt ook voor bestaande vergunningen, zodat aan de borgstellingen, zoals vastgelegd in overeenkomsten tussen staat en vergunninghouder niet langer behoefte bestaat.

Artikel 126

Dit artikel is nodig in verband met het feit dat het bestaande systeem van heffing van oppervlakterecht uitgaat van «vergunningsjaren» en het nieuwe systeem van kalenderjaren.

Artikel 127

Dit artikel treft een voorziening in verband met de Mijnraad. De huidige Mijnraad functioneert op grond van de wet van 1 mei 1970, houdende regeling betreffende de Mijnraad (Stb. 196). Het wetsvoorstel kent een eigen regeling van de Mijnraad (hoofdstuk 6) en trekt de huidige wet betreffende de Mijnraad in (artikel 129). Door de regeling in dit artikel wordt voorkomen dat bij het in werking treden van deze wet de dan zittende leden opnieuw moeten worden benoemd. De besluiten van de huidige Mijnraad gaan gelden als besluiten van de Mijnraad op grond van deze wet.

Het overgangsrecht van dit artikel voorziet er in dat op besluiten genomen vóór de inwerkingtreding van deze wet, het oude (bezwaar- en) beroepsrecht van toepassing blijft. Besluiten genomen na de inwerkingtreding van deze wet vallen onder het nieuwe regime. In het geval dat een besluit is genomen voor de inwerkingtreding van deze wet, dit besluit op bezwaar of in beroep wordt vernietigd en een nieuw besluit wordt genomen ná de inwerkingtreding, is ten aanzien van dit nieuwe besluit het nieuwe (beroeps)recht van toepassing. Ook wat betreft de behandeling van een voor de inwerkingtreding van de wet gemaakt bezwaar of ingesteld beroep, blijft het oude recht van toepassing.

Hoofdstuk 11. Intrekking en wijziging van enige wetten

Dit hoofdstuk strekt tot aanpassing van enige wetten aan de nieuwe Mijnbouwwet. Daarbij is rekening gehouden met de «nieuwe» activiteiten opslag en aardwarmtewinning, waarover de Mijnbouwwet regels zal bevatten.

§ 11.1. Ministerie van Economische Zaken

Artikel 129

Op de Mijnwet 1810, Mijnwet 1903, Mijnwet continentaal plat, Wet opsporing delfstoffen en de wet van 1 mei 1970 inzake de Mijnraad is in het algemene deel van deze memorie reeds ingegaan. Met de wetten van 24 juni 1901 (Stb. 170), van 27 september 1920 (Stb. 752) en van 18 juni 1918 (Stb.421) zijn winningsrechten voor kolen en zout verleend. In artikel 122, tweede lid, is vastgelegd dat deze winningsrechten onder de Mijnbouwwet worden gecontinueerd. Met betrekking tot de eigendom van de mijn is een aparte bepaling opgenomen (artikel 111, vierde lid), evenals met betrekking tot intrekking van het winningsrecht (artikel 116, eerste lid). Om deze redenen kunnen genoemde wetten worden ingetrokken. De wet van 6 maart 1915 (Stb. 141) treft een voorziening met het oog op de mogelijkheid dat voor eenzelfde gebied meer dan een concessie wordt verleend. In een geval van samenlopende concessies kan de minister een terrein aanwijzen waar geen winning mag plaatsvinden. Aan een dergelijke voorziening bestaat geen behoefte meer.

De wet van 23 maart 1918 (Stb. 168) is een tijdelijke wet, die niet meer tot toepassing zal komen. De wet zelf vereist intrekking bij wet en dat heeft voorzover bekend niet plaatsgevonden. In dit artikel wordt alsnog in de intrekking voorzien.

De wet van 17 maart 1923 (Stb. 102) stelt opnieuw het terrein vast waarbinnen ontginning van staatswege van steenkolen plaatsvindt. In artikel 111 is het exploitatierecht van de staat omgezet in een winningsvergunning. De begrenzing van deze winningsvergunning is conform het exploitatierecht van 1901 (wet van 21 juni 1901; Stb. 170) zoals dat mede door de wijziging bij wet van 17 maart 1923 (Stb. 102) is ontstaan. Handhaving van deze wet van 1923 heeft derhalve geen betekenis. Hetzelfde geldt voor de begrenzingen tussen de concessiegebieden, die in deze wet zijn vastgelegd.

De wet van 20 juni 1924 (Stb. 307) kende een bepaling over het niet verlenen van schadevergoeding op grond van de Mijnwet 1810 en over de opsporing van delfstoffen zonder de toestemming van de minister voor een nader aangeduid gebied. Hoewel de Wet opsporing delfstoffen een vergunningplicht voor opsporing van delfstoffen heeft ingevoerd is deze wet destijds niet ingetrokken. Beide wetten hebben gelet op de bepalingen in de Mijnbouwwet geen betekenis meer.

De wet van 29 juni 1925 (Stb. 287) kent een speciale procedure voor het

verlenen van concessies en kan vervallen nu concessies op grond van de Mijnewet 1810 niet meer verleend worden.

Artikel 132

De aanpassingen van de Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst zijn nodig omdat de Mijnewet continentaal plat wordt opgevolgd door de Mijnbouwwet en de financiële bepalingen, neergelegd in artikel 12 van de algemene maatregel van bestuur van 6 februari 1976 (Stb. 102) tot uitvoering van artikel 12 van die wet, tevens worden vervangen door een regeling in de Mijnbouwwet zelf.

In artikel 3 kan onderdeel b vervallen, omdat in de Mijnbouwwet bij de berekening van de cijns geen rekening meer wordt gehouden met kosten, rechten en belastingen.

Het vierde lid van artikel 3 kan vervallen omdat het is uitgewerkt.

Anders dan de Mijnewet continentaal plat zal de Mijnbouwwet niet meer een eigen regeling bevatten inzake de aanvaarding van een gewijzigde vergunning. In overeenstemming daarmee wordt hier bepaald, dat het derde en vierde lid van artikel 4 komen te vervallen.

Artikel 6 dient te vervallen aangezien de in dat artikel genoemde verplichtingen niet meer in vergunningsvoorschriften, maar in de wet zelf worden geregeld.

Artikel 8 bevat een wijziging in een andere wet. Een dergelijke bepaling is uitgewerkt zodra zij in werking is getreden. Zij kan daarom thans vervallen.

§ 11.2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Artikel 133

Artikel 1, derde lid, onder b, van de Grondwaterwet houdt tot nog toe in dat die wet niet van toepassing is «bij of ten behoeve van het ontginnen van mijnen, voorzover het onttrekken een uitvloeisel daarvan is en op een diepte van niet minder dan 500 meter -N.A.P. plaatsvindt». Inhoudelijk wordt de wet zodanig gewijzigd dat ook de winning van aardwarmte met behulp van een grondwateronttrekking niet onder de Grondwaterwet, maar onder de Mijnbouwwet valt. Als ijkpunt geldt niet langer het N.A.P., maar het maaiveld, dat wil zeggen «de oppervlakte van de aardbodem». Ingevolge artikel 2, derde lid, van de Mijnbouwwet is deze van toepassing op de winning van aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter. Die grens wordt in de Grondwaterwet herhaald.

Verder wordt bepaald dat ook het onttrekken van grondwater in het kader van het opsporen van delfstoffen en aardwarmte onder de Mijnbouwwet wordt geregeld. Reden hiervoor is dat ook in de opsporingsfase grondwater onttrokken kan worden, bijvoorbeeld bij productietesten, en dat het voor de hand ligt hierop hetzelfde wetgevend kader van toepassing te doen zijn als dat wat voor de winningsfase geldt.

Artikel 134

De afstemming van de Mijnbouwwet met de Ontgrondingenwet ten aanzien van het continentaal plat heeft als volgt vorm gekregen.

In de eerste plaats bepaalt artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel dat de Mijnbouwwet (met uitzondering van artikel 46) slechts van toepassing is voorzover de delfstoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn. Zoals reeds toegelicht bij artikel 2, worden delfstoffen die zich bevinden op minder dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem over het algemeen gewonnen in dagbouw; het stelsel van de Ontgrondingenwet lijkt voor deze vorm van ontginning het meest geëigend. De Mijnbouwwet is voornamelijk

bedoeld voor winning door middel van boorgaten, gangen of schachten; deze vorm van winning vindt over het algemeen pas plaats indien de delfstoffen zich bevinden op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem (zie ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie).

Artikel 3, eerste lid, van dit wetsvoorstel bepaalt dat delfstoffen eigendom zijn van de staat. Ingevolge artikel 2 van dit wetsvoorstel geldt dit echter slechts voor delfstoffen die zich bevinden op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem. Voorgesteld wordt aan artikel 4b Ontgrondingenwet de delfstoffen die zich bevinden in het continentaal plat op een diepte van minder dan 100 meter toe te voegen, zodat de eigendom hiervan ook bij de staat ligt. Voor een aantal stoffen die geen delfstoffen zijn in de zin van art 1, onderdeel a, van dit voorstel, geldt dat deze stoffen, voorzover zij zijn gelegen op of onmiddellijk onder de oppervlakte van het continentaal plat, ook eigendom zijn van de staat. Dit is tot nog toe bepaald in artikel 4b van de Ontgrondingenwet voor schelpen, grind, zand en klei. Voorgesteld wordt in deze bepaling in plaats van die opsomming de verzamelterm «vaste stoffen» op te nemen, waardoor zij mede betrekking zal hebben op de stoffen kalksteen en veen, de laatstgenoemde stoffen worden immers ook uitgezonderd in de definitie van delfstoffen in dit voorstel. De eigendom van water en brongas wordt niet geregeld. Niet alleen betreft de Ontgrondingenwet slechts vaste stoffen (artikel 1, onderdeel c), maar belangrijker is dat geen behoefte bestaat regels te stellen over de eigendom van deze stoffen.

Artikel 135

Op dit moment is bij de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanhangig waarin de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen wordt vervangen door een nieuwe Telecommunicatiewet (kamerstukken II 1996/97, 25 533). Dat wetsvoorstel zal naar verwachting tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden voordat de Mijnbouwwet het Staatsblad bereikt. Het wetsvoorstel is daarom afgestemd op de nieuwe Telecommunicatiewet.

Artikel 1.2 van die wet zal luiden:

- «1. De bepalingen vastgesteld bij of krachtens deze wet gelden mede op en met betrekking tot installaties ter zee in de zin van de Wet installaties Noordzee (Stb. 1964, 447).
2. Het bepaalde in het eerste lid vindt geen toepassing ten aanzien van het gebruik van elektromagnetische golven ten dienste van een opsporingsonderzoek of het winnen van delfstoffen als bedoeld in de Mijnwet continentaal plat (Stb. 1965, 428).»

Voorgesteld wordt het tweede lid te schrappen. Er is geen reden om de Telecommunicatiewet in de bedoelde gevallen niet te laten gelden.

§ 11.3. Ministerie van Justitie

Artikel 137

Het huidige recht laat de materie van de aansprakelijkheid met betrekking tot de schadelijke gevolgen van mijnbouwactiviteiten grotendeels ongeregeld, zodat aansprakelijkheidskwesties thans in beginsel op basis van de algemene regeling van artikel 6:162 BW zullen moeten worden beoordeeld. Voor de inwerkingtreding op 24 mei 1996 (zie Stb. 280) van de wet van 18 maart 1996, Stb. 199 bevatte de Mijnwet 1810 in artikel 15 wel een bijzondere aansprakelijkheidsbepaling, maar deze kwam in de praktijk weinig betekenis toe. De bepaling kon dan ook bij vermelde wet om technische redenen worden geschrapt.

Bij de wet van 30 november 1994 (Stb. 846) is in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek reeds een risicoaansprakelijkheid opgenomen voor schade die het gevolg is van de uitstroming van delfstoffen (een «blow

out») als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het boorgat zijn ontketend. Deze regeling is geënt op het – nimmer in werking getreden – Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie ten gevolge van opsporing en winning van minerale rijkdommen in de zeebodem van 1 mei 1977 (Trb. 1978, 9) (zie kamerstukken II 1989/89, 21 202, nr. 3, p. 53) en sluit aan bij de vrijwillige afspraken terzake van de vergoeding van deze schade aan derden op basis van risicoaansprakelijkheid, die bestaan tussen een aantal oliemaatschappijen waar het gaat om offshore-installaties (de zogeheten Oil Pollution Liability Agreement, OPOL).

Thans is besloten tot nadere wetgeving te komen ten aanzien van de aansprakelijkheid voor andere mogelijke schadelijke gevolgen van mijnbouw dan die welke reeds in artikel 6:177 zijn geregeld. Bij de voorgestelde wijziging van artikel 177 gaat het om schade ten gevolge van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk. Tot de hier bedoelde schade hoort eerst en vooral de schade door bodemdaling.

Op grond van artikel 5:21 BW kan de eigenaar van de bovengrond het gebruik van de ruimte onder de oppervlakte door anderen beletten, tenzij dit gebruik zo diep onder de oppervlakte plaatsvindt dat hij geen belang heeft zich daartegen te verzetten. Indien de eigenaar schade ondervindt of redelijkerwijs kan ondervinden van de ondergrondse activiteiten, dan heeft hij er in beginsel voldoende belang bij om deze activiteiten te beletten. Daar staat het belang van de exploitant – en op de achtergrond dat van de gemeenschap – tegenover, dat het mogelijk moet zijn om mijnbouwactiviteiten te ondernemen.

Artikel 34 van de Mijnbouwwet legt op de houder van een winningsvergunning de verplichting om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat schade wordt veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de winning. De houder moet met de winning binnen de grenzen van het winningsplan blijven. In dat plan kunnen ook maximumwaarden ten aanzien van de bodemdaling zijn opgenomen. De houder dient voorts voordat met de winning wordt begonnen, tijdens de winning alsmede gedurende tenminste vijf jaar nadat de winning is beëindigd, de nodige metingen te verrichten (zie artikel 36, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Een en ander sluit echter niet uit dat schade voor anderen ontstaat. Indien het wenselijk is dat dezen de winningsactiviteiten gedogen, dan dient dit niet te betekenen dat zij daarmee ook de schade voor hun rekening moeten nemen. Deze schade dient voor rekening te komen van degene wiens activiteiten aanleiding zijn (geweest) voor het ontstaan ervan en die deze activiteiten tevens economische profijt heeft opgeleverd. Wel dient uiteraard een voldoende oorzakelijk verband tussen de gevorderde schade en de winningsactiviteiten komen vast te staan. Hiervoor gelden, zoals voor elke wettelijke verplichting tot schadevergoeding, de maatstaven van afdeling 6.1.10 BW. In dit verband is ook de hiervoor genoemde verplichting tot het verrichten van metingen van belang.

De invoering van risico-aansprakelijkheid als voorzien in het wetsvoorstel brengt geen wijziging in het toepasselijke schadevergoedingsrecht van afdeling 6.1.10 van het Burgerlijk Wetboek, waarin (mede) bepalingen betreffende causaal verband zijn te vinden. Ook in het geval van risico-aansprakelijkheid rust de bewijslast met betrekking tot het verband tussen de schade en de daarvoor aansprakelijke exploitant op de gelaedeerde. Hoe zwaar deze bewijslast op hem zal drukken wordt mede bepaald door de wijze waarop de rechter met de hem door artikel 177 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering toegekende bevoegdheid om de bewijslast om te keren omgaat. Een denkbare complicatie zou zich kunnen voordoen in het geval van meervoudige veroorzaking (namelijk als in de omgeving van de gelaedeerde bij het bekend worden van de schade tegelijkertijd

meerdere mijn-exploitanten actief zijn). Dit zal in de sfeer van de mijnbouw op het land (inclusief warmtewinning en opslag) niet licht tot problemen aanleiding geven, aangezien in het algemeen redelijk goed te bepalen is welke winner verantwoordelijk is voor de bodemdaling ten gevolge van de winning, mede gelet op de verdeling van de concessies over het betrokken gebied. Zo nodig kan ook de eerdergenoemde afdeling 6.1.10 BW (met name de artikelen 6:99 en 6:101 daarvan) haar rol spelen. In ieder geval is voor de gelaedeerde van groot belang dat hij zich kan wenden tot de Technische commissie bodembeweging voor een oordeel van deskundigen over het causaal verband tussen de mijnbouw-activiteiten en bodembeweging. Het ligt in de verwachting dat dit oordeel een goede basis zal kunnen gaan bieden voor schikkingen. Nu door invoering van risico-aansprakelijkheid kwesties als de onrechtmatigheid van de betrokken schadeveroorzakende gedragingen niet meer relevant zijn, is het bewijs van het causaal verband immers voor het aannemen van een verplichting tot schadevergoeding de belangrijkste bepalende factor.

Voor de aanknopng van de aansprakelijkheid aan het moment van bekend worden van de schade (in het voorgestelde artikel 177, vierde lid, BW) is gekozen om dezelfde redenen als bij artikel 6:176 BW. Evenals bij afvalstortplaatsen gaat het bij beweging van de bodem door mijnbouw-activiteiten en de aanleg of exploitatie van ondergrondse werken doorgaans om schade die het gevolg is van een geleidelijk proces (zogenoeten «sluipende schade»). Dit in tegenstelling tot de schadegevallen die aan de orde zijn bij artikel 6:174, eerste lid, BW (schade door gebrekkige opstallen).

Indien voor de aansprakelijkheid zoals te doen gebruikelijk zou worden aangeknoopt bij het moment van schadeveroorzaking, zou dat voor gelaedeerden ingeval van opeenvolgende exploitanten schadeverhaal illusoir kunnen maken, omdat in zulke gevallen veelal moeilijk is te bepalen wat nu precies – in de loop van de tijd – de schadeveroorzakende gebeurtenis is geweest. Het feit dat hiermee een exploitant ook aansprakelijk zal kunnen worden gehouden voor schade die niet hij, maar een van zijn voorgangers heeft veroorzaakt, weegt minder zwaar. De exploitant heeft immers de mogelijkheid om in de overeenkomst die hij met zijn voorganger sluit de financiële gevolgen van deze mogelijke aansprakelijkheidsstelling te regelen. Bovendien mag men ervan uitgaan, dat een aansprakelijkheidsverzekering zal zijn afgestemd op de schadeclaims in de verzekerde periode, zodat degene die op het moment dat de claim binnenkomt exploitant is, in staat is geweest zich te verzekeren.

De wijziging van artikel 6:174 BW ziet op een nauw met de mijnbouw samenhangende kwestie, namelijk die van de aansprakelijkheid voor schade door ondergrondse werken. Hiermee wordt beoogd om redenen van consistentie de meer algemene kwestie te regelen wie de schade dient te dragen die het gevolg is van de aanleg, exploitatie en daarna de blijvende aanwezigheid van werken die zich bevinden onder de grond van een ander. Als deze werken tijdens de exploitatiefase, dan wel na staking van deze activiteiten schade veroorzaken, dan dient de aansprakelijkheid hiervoor te rusten op degene die deze werken in de uitoefening van zijn bedrijf gebruikt, dan wel heeft gebruikt. Op grond van artikel 6:174 BW, zoals dat thans luidt, is de uitleg mogelijk, dat de (risico-)aansprakelijkheid van dat artikel rust op de eigenaar van de bovengrond. Deze kan op grond van artikel 5:20 BW als eigenaar/bezitter van het ondergronds werk worden gezien, en daarmee van een «opstal» in de zin van het eerste lid van artikel 6:174. Onder «opstal» kunnen immers mede ondergrondse werken worden verstaan.

Het voorgestelde nieuwe derde lid voor artikel 6:174 BW kanaliseert nu de aansprakelijkheid voor schade door een ondergronds werk naar degene die dit werk in de uitoefening van zijn bedrijf gebruikt of heeft gebruikt,

waar deze wellicht anders zou rusten op de eigenaar van de bovengrond. Aldus wordt de aansprakelijkheid gelegd op degene die een grotere mate van verantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van de situatie die aanleiding heeft gegeven voor het ontstaan van schade.

Ingeval een ondergronds werk tevens als mijnbouwwerk is aan te merken en er sprake is van samenloop van de aansprakelijkheden van de artikelen 6:174 en 6:177 BW, dan geeft het vijfde lid van artikel 177 hier de regel dat de aansprakelijkheid rust op degene op wie de aansprakelijkheid ter zake van het mijnbouwwerk rust. Het oude artikel 177 voorzag hier reeds in. Vergelijk ook het vijfde lid van artikel 6:175 BW en het vijfde lid van artikel 6:176 BW.

De bepalingen betreffende de aansprakelijkheid zijn mede een uiting van het streven om te komen tot meer uniformiteit met betrekking tot de aansprakelijkheid voor ingrepen in de bodem. Verwezen zij naar de brief van de Minister van Justitie aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer van 17 juni 1996 in antwoord op vragen van de commissie ter gelegenheid van de wijziging van de Ontgrondingenwet.

Artikel 138

Het bij de aansprakelijkheidsbepalingen behorende overgangsrecht wordt om redenen van toegankelijkheid en consistentie geplaatst in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

Het eerste lid van het nieuwe artikel 189a Overgangswet nieuw BW, dat ziet op het nieuwe derde lid van artikel 6:174 BW, volgt de hoofdregel voor het overgangsrecht van het aansprakelijkheidsrecht in het BW, de zogeheten eerbiedigende werking: slechts nieuwe feiten worden onder de werking van het nieuwe regime gebracht.

Voor het nieuwe artikel 6:177, vierde lid, zou een dergelijke regel, gelet op de lange periode die veelal is gelegen tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis en het optreden en bekend worden van de schade, tot gevolg hebben dat het nieuwe aansprakelijkheidsrecht pas ver in de toekomst daadwerkelijk gelding zou krijgen. Dit zou onwenselijk en eveneens onnodig terughoudend zijn nu het nieuwe recht niet tot een aanzienlijke verscherping van de aansprakelijkheid leidt ten opzicht van de huidige situatie.

Artikel 139

Dit artikel betreft een wijziging van de Wet op de economische delicten. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, wordt voorgesteld bij de strafrechtelijke handhaving in het algemeen te kiezen voor de Wet op de economische delicten. Dat betekent dat bijna uitsluitend economische delicten overblijven. Een uitzondering wordt gemaakt voor het verbod in een veiligheidszone te komen (zie artikel 109); deze bepaling is niet (louter) gericht tot mijnbouwondernemingen maar tot een ieder.

De straffen die kunnen worden opgelegd wegens overtreding van de genoemde bepalingen van de Mijnbouwwet volgen uit artikel 6 van de Wet op de economische delicten.

§ 11.4. Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Artikel 140

De Wet bodembescherming is van toepassing op de mijnbouw, met uitzondering van de artikelen 6 tot en met 12 en de daarop berustende regels. In het Mijnbouwbesluit kunnen wel delen van dit normenstelsel

worden overgenomen. Zie verder paragraaf 6.5 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 141

In de huidige Wet explosieven voor civiel gebruik is de Minister van Economische Zaken bevoegd vergunning te verlenen voor de overbrenging van explosieven naar bij een mijn behorende werken of inrichtingen die zijn aangewezen krachtens artikel 9, eerste lid, onder a, van de Mijnwet 1903 en voor overbrengingen van explosieven ten behoeve van de mijnbouw waarop de Mijnwet continentaal plat van toepassing is. Verkenningsonderzoek binnen het territorium, waarbij vaak van explosieven gebruik wordt gemaakt, valt niet binnen deze omschrijving. Dit heeft tot gevolg dat op grond van artikel 11 van de Wet explosieven voor civiel gebruik, burgemeester en wethouders van de gemeente waar de explosieven naar toe worden gebracht, bevoegd zijn ter zake van de vergunning. Het gevolg hiervan is dat voor het uitvoeren van één verkenningsonderzoek vaak in tientallen gemeenten vergunning aangevraagd dient te worden. De omschrijving van het onderhavige eerste lid maakt een einde aan deze onpraktische situatie; de Minister van Economische Zaken is ook voor de verlening van deze overbrengingsvergunningen bevoegd gezag. Volstaan zal kunnen worden met één overbrengingsvergunning voor het totale verkenningsonderzoek.

Artikel 142

In dit artikel wordt vorm gegeven aan de beslissing dat de Wet milieubeheer van toepassing zal zijn op de inrichtingen ten behoeve van de mijnbouw binnen het Nederlands territorium. Zie hierover paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

A

Uit het voorgestelde artikel 8.2, derde lid, volgt dat de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de verlening van een vergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer voor krachtens artikel 1 van de Mijnbouwwet aangewezen mijnbouwwerken. Deze aanwijzing zal worden opgenomen in het mede op artikel 44 gebaseerde Mijnbouwbesluit. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij de aanwijzing is opgenomen in een apart besluit van 27 april 1984, houdende aanwijzing van bij mijnen behorende bovengronds gelegen werken en inrichtingen (Stb. 228). Daarnaast zal de aanwijzing niet beperkt blijven tot de bovengrond, het bovengrondse en ondergrondse deel van de inrichting wordt als één geheel beschouwd. De bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken geldt voor het gehele Nederlandse territorium, ook de kustzone tot twaalf mijl. Op grond van artikel 8.9 draagt de Minister van Economische Zaken er bij de beslissing op de aanvraag zorg voor dat er geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden, zoals de regels die bij of krachtens de Mijnbouwwet zijn gesteld.

C

Deze wijziging voorziet er in dat de procedure van hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer van toepassing is bij een beroep tegen een beslissing omtrent een mijnbouwmilieuvergunning (zie artikel 110, tweede lid).

D

Wat betreft de voordracht en de procedure ten aanzien van een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer die uitsluitend betrekking heeft op mijnbouwwinrichtingen, wordt aangesloten bij de regeling hiervan in de Mijnbouwwet, omdat er in veel gevallen een directe relatie bestaat tussen de regeling in een dergelijke algemene maatregel van bestuur en de regeling in het Mijnbouwbesluit.

E

Voorgesteld wordt (zie onderdeel A) hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer van toepassing te laten zijn op de gehele mijnbouwwinrichting. Het gaat om elke mijnbouwwinrichting op het Nederlands territorium. Het eerste en tweede lid van artikel 22.1 kunnen daarom komen te vervallen.

F

Bij het nemen van besluiten die op grond van de wetten, die genoemd worden in de Bijlage bij de Wet milieubeheer, moet rekening gehouden worden met het nationale milieubeleidsplan (artikel 4.6, derde lid). Voorts moeten het provinciaal en gemeentelijk bestuur rekening houden met het provinciaal resp. gemeentelijk milieubeleidsplan.

§ 11.5. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Artikelen 143 en 146

Deze artikelen zijn afgestemd op de wet van 30 oktober 1997 tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen in verband met uitbreiding van het toepassingsgebied tot de mijnbouwsector (Stb. 536). Die wet regelt de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Arbeidsomstandighedenwet en van de Wet op de gevaarlijke werktuigen, zodanig dat deze wetten ook op de mijnbouw (zowel binnen het territorium als op het continentaal plat) van toepassing zullen zijn. Daarbij wordt het mogelijk gemaakt om bij of krachtens die wetten specifieke regels voor de mijnbouw vast te stellen. De wet van 30 oktober 1997 is echter (voorzover hier van belang) nog niet in werking getreden. Inwerkingtreding is pas mogelijk als de nodige wijzigingen in lagere regelgeving (zowel mijnbouw- als arbeidsomstandighedenregelgeving) zijn aangebracht. Overwogen wordt om deze inwerkingtreding samen te laten vallen met de inwerkingtreding van de nieuwe Mijnbouwwet en het nieuwe Mijnbouwbesluit.

Op dit moment is bij de Tweede Kamer een voorstel aanhangig voor een nieuwe Arbeidsomstandighedenwet (kamerstukken II 1997/98, 25 879). Als de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet eerder in werking zal treden dan de nieuwe Mijnbouwwet, en daar ziet het naar uit, is aanpassing van beide wetsvoorstellen nodig. Zodra hieromtrent meer zekerheid is verkregen zullen de nodige aanpassingen bij nota van wijziging worden aangebracht.

Artikel 145

De Wet arbeid mijnbouw Noordzee bevat regels ten aanzien van het verkenningsonderzoek en de opsporing en winning van delfstoffen. Voorgesteld wordt de reikwijdte van de wet aan te passen aan die van de Mijnbouwwet. Dat wil zeggen dat ook aardwarmte en opslag onder de Wet arbeid mijnbouw Noordzee zullen vallen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij memorie van toelichting

In de navolgende tabel is de uitwerking in het voorstel voor de Mijnbouwwet weergegeven van enkele artikelen van de koolwaterstoffenrichtlijn.

| Koolwaterstoffenrichtlijn | Mijnbouwwet |
|---------------------------|---|
| Artikel 1 | Artikelen 6 en 8 |
| Artikel 2 | Artikel 7 |
| Artikel 3 | Artikel 16 |
| Artikel 4 | Artikelen 12, 18 en 22 |
| Artikel 5 | Artikelen 9, 10, 11, 20, 23 |
| Artikel 6 | Artikelen 12, 13, 14, 24, 34 tot en met 45. Hoofdstuk 5, met uitzondering van de afdelingen 5.3 en 5.8. |
| Artikel 9 | Artikel 102 |