

26 219

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 september 2002

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding, doelstelling en werkingssfeer

2

1. Stabiel mijnbouwklimaat, kleine veldenbeleid en aansluiting
nieuwe Gaswet 2
2. Eigendom delfstoffen 5

Vergunningenstelsel

8

3. Administratieve lasten 8
4. Vergunningenstelsel voor mijnbouwactiviteiten 9
5. Weigeringsgronden bij vergunningverlening 10
6. Opslag 11
7. Opruiming oude installaties 12
8. Oudheidkundige vondsten 13

Bodembeweging

14

9. Termijn metingen 14
10. Technische commissie bodembeweging 15
11. Schade door bodembeweging 16
12. Omkering bewijslast 20

Zorg voor goede uitvoering activiteiten

13. Mijnbouwbesluit 21

INLEIDING, DOELSTELLING EN WERKINGSFEER

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken, vastgesteld op 9 juli 2002. Tot mijn genoegen heb ik mogen constateren dat de leden van diverse fracties zich welwillend hebben opgesteld ten opzichte van het wetsvoorstel. Dit voorstel komt in de plaats van het huidige stelsel dat een groot aantal naast elkaar staande mijnbouwwetten kent. Verder stel ik met vreugde vast dat de commissie de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend aanpakt. Dit wordt door mij bijzonder op prijs gesteld aangezien mijn streven erop is gericht dat de Mijnbouwwet met de daarop gebaseerde regelingen met ingang van 1 januari 2003 in werking treedt. Voor een spoedige inwerkingtreding pleit mede dat van de nieuwe mijnbouwregelgeving een reductie van 29% van de administratieve lasten voor de mijnbouwsector wordt verwacht.

Bij de beantwoording van de vragen heb ik omwille van de overzichtelijkheid ervoor gekozen de vragen per onderwerp te groeperen. Voor de rangschikking van de onderwerpen is grotendeels aangesloten bij de opzet die door de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer werd gehanteerd. De met het onderwerp bodembeweging verband houdende vragen zijn integraal in een afzonderlijke paragraaf opgenomen.

1. Stabiel mijnbouwklimaat, kleine veldenbeleid en aansluiting nieuwe Gaswet

De leden van de fractie van het CDA wilden weten waarom de in artikel 76 geregelde eenmalige afdracht aan de provincie alleen betrekking heeft op koolwaterstoffen en niet op andere bodemschatten zoals zout of nog niet ontdekte bodemschatten. Deze leden vroegen zich voorts over de Gasunie af of het niet de hoogste tijd is om een duidelijke scheiding aan te brengen in de verantwoordelijkheden met vermelding van de voor- en nadelen van een mogelijke scheiding. Zij stelden tenslotte de vraag hoe het huidige regime zich verhoudt tot de ontwikkelingen in EG-verband en vroegen in het antwoord daarop de wijziging van de Gasrichtlijn te betrekken.

Met de afdrachtverplichting aan de provincie voor houders van vergunningen voor het winnen van koolwaterstoffen wordt aangesloten op de huidige situatie waarin alleen een houder van een concessie voor de winning van olie en gas een afdracht aan de gemeente is verschuldigd. De huidige concessies voor de winning van zout bevatten geen vergelijkbare bepalingen en het opnemen van een additionele afdrachtverplichting voor de zoutwinning in het wetsvoorstel zou hebben geleid tot een verzwaring van de financiële lasten van deze sector. Wat betreft de afdrachten over de exploitatie van toekomstige bodemschatten, kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel voor andere vergunningen dan die voor het opsporen en winnen van koolwaterstoffen geen algemeen geldende afdrachtverplichtingen bevat. Deze zullen in voorkomende gevallen worden opgenomen in de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Op grond van artikel 98, derde lid, kan een verplichting tot een afdracht aan de provincie worden opgenomen in de vergunningvoorschriften. Alvorens in te gaan op de vragen over Gasunie, merk ik op dat Gasunie van meet af al een commercieel bedrijf is geweest. Niettemin heeft het bedrijf met betrekking tot het kleine veldenbeleid altijd met zorg de inmiddels ook bij wet toegewezen publieke taak uitgeoefend. Mede door de nadrukkelijke bemoeienis van de staat als gevolg van zijn aandeelhouderschap bij het bepalen van het beleid van Gasunie, is er altijd een goed evenwicht geweest tussen het commercieel belang en de publieke taak. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat een goede waarborg van de publieke belangen, ook in de nieuwe situatie van het

grootste belang is. De duidelijke scheiding van belangen die deze leden voorstaan is dan ook precies het beoogde doel van de herstructurering van het Gasgebouw zoals die door de toenmalige Minister van Economische Zaken, mevrouw A. Jorritsma-Lebbink, in haar brief van 19 november 2001 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹ is gepresenteerd en in haar brief van 8 april 2002 aan dezelfde Voorzitter² nader is toegelicht. In deze brieven wordt ook ingegaan op de voor- en nadelen van de scheiding van de verantwoordelijkheden. De staat is verantwoordelijk voor het publieke belang dat transparant en bij voorkeur wettelijk geregeld dient te zijn. De publieke taak die Gasunie thans heeft voor de uitvoering van het kleine veldenbeleid wordt in de nieuwe structuur neergelegd bij de Maatschap Groningen (Energie Beheer Nederland B.V. en Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.). Het voordeel hiervan is dat aldus wordt aangesloten bij de oorspronkelijke opzet van het Gasgebouw. De huidige partners in het Gasgebouw blijven zo in de Maatschap Groningen verantwoordelijkheid dragen voor het kleine veldenbeleid, dat immers alleen kan bestaan dankzij de beschikbaarheid van het Groningenveld. Overigens, nadelen zie ik niet; sterker nog, de scheiding is noodzakelijk om de publieke taak en de transparantie te waarborgen.

Wat betreft de vraag naar de ontwikkelingen in EG-verband in dit verband, waaronder wijziging van de Gasrichtlijn, merk ik op dat de voorstellen voor herstructurering zoals weergegeven in de eerder genoemde brieven in lijn zijn met het concept van een tweede Gasrichtlijn waarbij een volledige scheiding tussen handel en transport wordt geregeld.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een reactie op hun mening dat de heffing van winstaandeel, naast vennootschapsbelasting, vanaf een winstmarge van 25% ongunstig lijkt uit te werken voor de vergunninghouder wiens winstmarge zich net boven dat percentage bevindt. Voorts wilden deze leden weten wat de grondslag is voor de waardebepaling van onroerende zaken voor de heffing van de onroerend zaakbelasting door gemeenten en hoe de OZB-bedragen zich verhouden tot de voormalige afdrachten van concessionarissen aan gemeenten. Ook stelden de hier aan het woord zijnde leden de vraag of er in het kader van de eerbiedigende werking van artikel 18 voor financiële vergunningvoorschriften nog wel sprake is van een level playing field voor de concessies die vóór 1965 alsmede de vergunningen en concessies die daarna zijn verleend. Tenslotte vroegen deze leden zich af hoe de relatie tot stand komt tussen het door de overheid gewenste productieniveau enerzijds en de vergunningverlening anderzijds.

De afdracht van winstaandeel van mijnbouwondernemingen naast de vennootschapsbelasting is één van de middelen om de Nederlandse samenleving optimaal te laten delen in de opbrengsten van de winning van de nationale bodemschatten. Naast vennootschapsbelasting over het totaal van zijn ondernemersactiviteiten is, kort samengevat, een mijnbouwondernemer over het met zijn mijnbouwactiviteiten behaalde resultaat winstaandeel verschuldigd. Deze afdrachten zijn onderling verrekenbaar in die zin dat het te betalen bedrag aan winstaandeel een aftrekpost is bij de berekening van de verschuldigde vennootschapsbelasting, terwijl een op het tarief voor de vennootschapsbelasting gebaseerd bedrag in mindering komt op het verschuldigde bedrag aan winstaandeel. Het in elkaar oplossen van de formules voor de berekening van de vennootschapsbelasting en voor het winstaandeel geeft te zien dat een vergunninghouder bij het behalen van een winstmarge van 25% naast vennootschapsbelasting in toenemende mate winstaandeel verschuldigd is. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blzz. 33 tot en met 36) en in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 7, blzz. 60 en 61) is deze berekeningswijze uiteengezet. Anders gezegd: het totaalpercentage

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 109, nr. 1.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 109, nr. 2.

van vennootschapsbelasting en winstaandeel tezamen bestaat tot aan een winstmarge van 25% louter uit de vennootschapsbelasting van thans 34,5% en loopt bij het bereiken van een winstmarge van 25% geleidelijk op naar 50% naarmate de winstmarge hoger wordt. Het maximumtarief van 50% (voor vennootschapsbelasting en winstaandeel samen) is overigens pas verschuldigd bij een winstmarge van 100% en betreft dus een hypothetisch geval, want dan zou deze ondernemer in het geheel geen kosten hebben gehad. De veronderstelling dat een vergunninghouder met een winstmarge van net boven de 25% zal worden belast volgens het maximumtarief van 50% is dus niet juist. De voorgestelde systematiek leidt tot een flexibele heffing van het winstaandeel waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten die de vergunninghouder met zijn mijnbouwactiviteiten heeft behaald en waarbij minder rendabele activiteiten niet met een extra winstaandeelafdracht worden belast. Over de OZB-heffing van mijnbouwondernemingen in relatie tot het vervallen van de voormalige afdracht aan gemeenten merk ik het volgende op. Met de invoering van de heffing van OZB over winningslocaties ontvangen gemeenten inkomsten die voor een deel kunnen worden gezien als een vergoeding voor werkzaamheden ten behoeve van mijnbouwactiviteiten binnen hun grondgebied. Daardoor kon in het wetsvoorstel deze afdracht van mijnbouwondernemingen aan gemeenten vervallen. De waardebepaling en waardevaststelling van de zich op het grondgebied van een gemeente bevindende onroerende zaken vindt plaats door de betrokken gemeente met inachtneming van de Wet waardering onroerende zaken. In gemeentelijke belastingverordeningen worden de heffingsmaatstaven en de tarieven nader geconcretiseerd. Er is geen één-op-één-relatie tussen het niveau van de OZB-afdracht en de voormalige afdracht aan de gemeente. Daarnaast is de rol van provincies bij de ruimtelijke planning toegenomen zonder dat daar inkomsten tegenover staan. Het wetsvoorstel brengt hierin verandering door te bepalen dat een mijnbouwonderneming een afdracht aan de provincie in plaats van aan de gemeente verschuldigd is als een nieuwe winningslocatie in gebruik wordt genomen.

Het afdrachtenregime voor vergunningen die ná 1965 zijn verleend voor de olie- en gaswinning op het continentaal plat ligt vast in de voorschriften die aan de vergunningen zijn verbonden. De bepalingen inzake afdrachten zijn geformuleerd in de koninklijke besluiten van 1967, 1976 en 1996 ter uitvoering van de Mijnwet continentaal plat. In de vergunningvoorschriften wordt aan die koninklijke besluiten gerefereerd. Deze financiële bepalingen zijn voorts overgenomen in de overeenkomsten die na 1965 door de staat zijn gesloten met de houders van concessies voor de olie- en gaswinning op het Nederlands territorium. Daardoor zijn de financiële voorschriften voor vergunningen op zee en concessies op land sinds 1965 nagenoeg gelijk. De concessies Schoonebeek, Groningen, Rijswijk, Tubbergen en Rossum-De Lutte, waarop de leden van de VVD-fractie kennelijk doelden, zijn onder andere omstandigheden verleend. Ten tijde van de verlening van die concessies golden er nog geen gestandaardiseerde wettelijke afdrachtverplichtingen. De afdrachtverplichtingen in het kader van deze concessies zijn uitgewerkt in overeenkomsten en wijken, zoals door deze leden wordt opgemerkt, fundamenteel af van de financiële voorschriften die na 1965 tot stand zijn gekomen. Voor deze concessies van vóór 1965 geldt dan ook niet het afdrachtenregime van het wetsvoorstel dat aansluit bij de afdrachtverplichtingen zoals die vanaf 1965 worden gehanteerd.

Wat betreft de eerbiedigende werking van bestaande afdrachtverplichtingen is er tussen de vóór 1965 verleende concessies en de daarna verleende vergunningen en concessies geen verschil. Dat geldt zowel onder de huidige wet- en regelgeving als onder de Mijnbouwwet. Voor de vergunningen voor olie- en gaswinning op zee die zijn verleend met toepassing van de Mijnwet continentaal plat geldt, dat ingevolge

artikel 18 van die wet de aan de vergunningen verbonden voorschriften niet eenzijdig door de Minister van Economische Zaken kunnen worden gewijzigd, maar alleen op verzoek van de vergunninghouder. De bij de concessies behorende overeenkomsten kunnen alleen met instemming van beide partijen worden gewijzigd. Dat geldt eveneens voor de overeenkomsten die zijn gesloten in het kader van de vóór 1965 verleende concessies. Een stabiel mijnbouwklimaat en het kunnen nemen van verantwoorde investeringsbeslissingen zijn erbij gebaat dat huidige vergunning- en concessiehouders de zekerheid hebben dat hun afdrachtverplichtingen niet eenzijdig kunnen worden verzwaard. Het wetsvoorstel, dat ook voor de bestaande vergunningen en concessies een nieuwe afdrachtstelsel in het leven roept, bevat voor de na 1965 verleende vergunningen en concessies geen verzwaren en is daarom door de mijnbouwindustrie algemeen aanvaard. Ingevolge een amendement van Van Walsem (Kamerstukken II 2001/02, 26 219, nr. 83) is in artikel 55 van het wetsvoorstel wederom de eerbiedigende werking voor bestaande vergunningen gewaarborgd. Een wijziging in de rechtstreeks werkende financiële bepalingen van de Mijnbouwwet is op grond van dit artikel slechts van toepassing op voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet verleende vergunningen en de vergunninghouder daarom verzoekt. Het belangrijkste instrument met het oog op het productieniveau ligt in de instemming van de Minister van Economische Zaken met het door de vergunninghouder in te dienen winningsplan zoals vastgelegd in artikel 34, derde lid, van het wetsvoorstel. Onderdeel van een winningsplan is de jaarlijks uit het desbetreffende voorkomen te winnen hoeveelheden delfstoffen. Beoordelingscriterium voor ingediende winningsplannen is het planmatig beheer van voorkomens. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging, waarbij de artikelen over het winningsplan in het wetsvoorstel zijn opgenomen, is vermeld dat «aan het kleine-veldenbeleid onder andere uitvoering wordt gegeven door het instrument van het winningsplan. Om het tempo en de wijze van winning te kunnen beoordelen in het kader van het planmatig beheer van delfstoffen is het noodzakelijk dat de vergunninghouder na verlening van de winningsvergunning een winningsplan ter goedkeuring aan de Minister van Economische Zaken voorlegt.» Daarnaast bevat paragraaf 5.4 van de Gaswet bepalingen met betrekking tot planmatig beheer van gasvoorkomens. Deze bepalingen zijn in het bijzonder gericht op de inzet van aardgas uit de concessie Groningen. Over planmatig beheer zijn dus zowel in de Mijnbouwwet regels gesteld, namelijk bij de beoordeling van de ingediende winningsplannen, als in de Gaswet. Het instrument van planmatig beheer wordt niet als afzonderlijk criterium gehanteerd bij de verlening van winningsvergunningen (vergelijk de artikelen 7 tot en met 10 van het wetsvoorstel). Reden hiervan is dat ten tijde van de vergunningverlening (nog) niet alle winbare voorkomens in het vergunningsgebied bekend zijn.

2. Eigendom delfstoffen

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over de eigendom van delfstoffen. Onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 25 oktober 1907, W 8606, meenden zij dat de eigendom van de delfstoffen berust bij de eigenaar van de bovengrond. De artikelen 2 en 3 van de Mijnbouwwet, waarin is bepaald dat de staat de eigenaar is van delfstoffen op een diepte van meer dan 100 meter, komt volgens hen feitelijk neer op onteigening, hetgeen betekent dat de eigenaar van de bovengrond mede in het licht van artikel 14 van de Grondwet recht op schadevergoeding heeft.

De opvattingen over de vraag bij wie de eigendom van delfstoffen berust, lopen van oudsher sterk uiteen. Er plegen drie stelsels te worden onderscheiden:

1. Het accessiestelsel. Dit stelsel houdt in dat de eigenaar van de bovengrond ook eigenaar is van de zich in de grond bevindende delfstoffen.
2. Het dominialiteitsstelsel. Dit stelsel houdt in dat de staat de eigenaar is van de zich in de grond bevindende delfstoffen.
3. Het res-nullius-stelsel. Dit stelsel houdt in dat de staat noch de eigenaar van de bovengrond de eigenaar is van de zich in de grond bevindende delfstoffen. De wet stelt regels over verkrijging van de eigendom van de delfstoffen die zich in de grond bevinden.

De opvatting dat de overheid de volledige zeggenschap (dus de eigendom) hoort te hebben over alle natuurlijke hulpbronnen, opdat die optimaal ten goede komen aan de gemeenschap, heeft in de geschiedenis vanaf 1810 aan kracht gewonnen. Dit blijkt uit de staatsbemoediging met de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Het is in de huidige Nederlandse mijnwetgeving ook vastgelegd dat de overheid door de verlening van een concessie de eigendom van delfstoffen laat overgaan op de concessionaris. De wetgever heeft dit destijds niet gezien als onteigening van de eigenaar van de bovengrond. Dit duidt erop dat ook onder het huidige recht niet het accessiestelsel wordt gehuldigd.

Bij de beantwoording van de vraag bij wie de eigendom van de delfstoffen berust, is artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek van belang. Dit artikel bepaalt dat de eigendom van de grond de zich daaronder bevindende aardlagen omvat, tenzij de wet anders bepaalt. Hierdoor staat buiten twijfel dat de wetgever de eigendom verticaal kan begrenzen. Over de vraag hoe de eigendomsverhoudingen liggen ten aanzien van delfstoffen onder de geldende Mijnwet 1810 lopen de meningen in de juridische literatuur uiteen. Duidelijk is dat na de verlening van een concessie de eigendom van de delfstoffen bij de concessiehouder berust (zie artikel 19 van de Mijnwet 1810). De toestand vóór verlening van de concessie is minder duidelijk. Sommigen menen dat de wet een uitwerking geeft van het dominialiteitsbeginsel, hetgeen betekent dat de staat voor de verlening van de concessie al eigenaar was van de onontgonnen delfstoffen; anderen zijn van mening dat de delfstoffen voor de verlening van de concessie als res nullius moeten worden aangemerkt; terwijl weer anderen verkondigen dat de eigenaar van de bovengrond zowel voor, als na de concessieverlening eigenaar is van de ondergrond, en de concessionaris slechts een beperkt zakelijk recht verkrijgt. Gelet op de bewoordingen van artikel 5:20, onderdeel b, van het Burgerlijk Wetboek is de voor de hand liggende uitleg dat de delfstoffen als zout en steenkool vóór de concessieverlening eigendom zijn van de grondeigenaar. Deze delfstoffen vormen als zodanig immers een «aardlaag». Delfstoffen als aardolie en aardgas vormen daarentegen op zich geen «aardlaag», maar bevinden zich in poreus gesteente in een aardlaag. Het is verdedigbaar dat eigendom van deze delfstoffen niet bij de grondeigenaar berust. Vergelijk ook de juridische positie van grondwater dat zich in de ondergrond bevindt (artikel 5:20, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek). Echter, absolute zekerheid kan hierover niet worden gegeven. Het arrest van de Hoge Raad van 25 oktober 1907 biedt, anders dan genoemde leden klaarblijkelijk meenden, deze zekerheid niet. De Hoge Raad overwoog in dit arrest alleen dat na de concessieverlening zogeheten mijnrente (artikel 6 van de Mijnwet 1810) als een zakelijk recht op de mijn rust, maar over de vraag bij wie de eigendom vóór de concessieverlening berust werd geen uitspraak gedaan.

De leden van de CDA-fractie stelden verder een aantal vragen over de in artikel 4 van de wet neergelegde verplichting voor de rechthebbende op de bovengrond te gedogen dat de houder van een mijnbouwvergunning mijnbouwactiviteiten verricht.

Op grond van artikel 5:20, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek kan de eigenaar zich niet verzetten tegen het gebruik van zijn grond, indien dit

gebruik zo hoog boven of zo diep onder het aardoppervlak plaatsvindt dat hij geen belang heeft om zich daartegen te verzetten. Deze algemene norm wordt in artikel 4 van de Mijnbouwwet geconcretiseerd in die zin dat de eigenaar van de bovengrond moet gedogen dat een mijnbouwondernemer op een diepte van meer dan 100 meter mijnbouwactiviteiten verricht, overeenkomstige de daarvoor geldende regels. Artikel 4 laat de aansprakelijkheid van de mijnbouwondernemer voor door zulke activiteiten ontstane schade overigens onverlet (vergelijk artikelen 6:162 en 6:177 van het Burgerlijk Wetboek). Het belang van de eigenaar van de bovengrond wordt door artikel 4 van de Mijnbouwwet naar mijn mening dan ook zeker niet aangetast.

Met betrekking tot de vraag van genoemde leden of de rechthebbende op de bovengrond belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht is, merk ik op dat volgens vaste jurisprudentie een feitelijk belang voldoende is om aangemerkt te kunnen worden als belanghebbende; een rechtens beschermd belang is niet vereist (vergelijk ABRS 30 januari 1997, JB 1997, 114 m.nt. HJS). Gelet hierop lijkt mij dat de rechthebbende op de bovengrond belanghebbende is bij een besluit over verlening van een mijnbouwvergunning, zoals een opslagvergunning. Het is immers denkbaar dat hij door verlening van zo'n vergunning feitelijk in zijn belangen wordt geraakt. Overigens zal de rechthebbende in een bezwaar- of beroepsprocedure alleen mijnbouwkundige bezwaren kunnen aanvoeren. Ik teken hierbij aan dat uiteindelijk de rechter bepaalt wie belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ten slotte wierpen de leden van de fractie van het CDA enkele vragen op over de eigendom bij opslag van stoffen.

Ik merk allereerst op dat, anders dan deze leden meenden, de eigendom van de stoffen tijdens de opslag niet altijd blijft berusten bij degene die eigenaar wat ten tijde van het opslaan van die stoffen. Het is immers niet altijd duidelijk of natrekking of zaaksvermenging optreedt. Dit hangt af van de aard van de opgeslagen stoffen en de wijze van opslag. Zo zal bij opslag van gas in een gasveld altijd vermenging met het al in dat veld aanwezige gas optreden. Van de uit de ondergrond gehaalde moleculen zal niet meer met zekerheid te zeggen zijn of zij daar oorspronkelijk aanwezig waren, dan wel opgeslagen zijn. De eigendom van het opgeslagen gas zal op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet tijdens de opslag waarschijnlijk door natrekking of vermenging bij de staat liggen dan wel, als het een onder de Mijnwet 1810 verleende winningsvergunning betreft, bij de houder van die vergunning. Daarentegen zal bij opslag van stoffen in een kolen- of zoutmijn niet snel sprake zijn van vermenging of natrekking, zodat de eigendom in de regel zal blijven berusten bij de oorspronkelijke eigenaar. Om in de praktijk onduidelijkheid over de eigendom te voorkomen is in artikel 3, derde lid, van de wet bepaald dat degene die oorspronkelijk eigenaar van de stoffen was of diens rechtsopvolger op het tijdstip van het terughalen van de stoffen eigenaar wordt van dezelfde hoeveelheid stoffen als welke destijds is opgeslagen.

Dat opgeslagen stoffen door een of andere oorzaak omhoog kunnen komen tot een diepte van minder dan 100 meter is praktisch gesproken nagenoeg uitgesloten. Dit houdt verband met de geologische structuur van de bodem en het gegeven dat opslag meestal op veel grotere diepte dan 100 meter plaatsvindt. Indien zich het nagenoeg theoretische geval zou voordoen dat opgeslagen stoffen omhoog komen tot een diepte van minder dan 100 meter, kan zich inderdaad een eigendomsovergang voordoen. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen stoffen waarbij natrekking of vermenging plaatsvindt en stoffen waarbij dat niet het geval is. In laatstbedoeld geval blijft de oorspronkelijke eigenaar de eigenaar van die stoffen, ongeacht op welke diepte deze zich bevinden.

Eerstgenoemd geval ligt ingewikkelder. Zolang opgeslagen olie of gas zich op een diepte van meer dan 100 meter in een olie- of gasvoorkomen bevindt, zal door natrekking of vermenging meestal de eigendom berusten bij de staat dan wel, als het een onder de Mijnwet 1810 verleende winningsvergunning betreft, bij de houder van die vergunning. Indien de stoffen omhoog komen tot een diepte van minder dan 100 meter is het bijzondere regime van de artikelen 2 en 3 van de Mijnbouwwet echter niet meer van toepassing en gaat het algemene regime van artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek weer onverkort gelden, op grond waarvan in beginsel de eigenaar van de bovengrond eigenaar is van zich in die grond bevindende stoffen. Hierbij teken ik aan dat, zoals hierboven uiteengezet, omstreden is of stoffen als aardolie en aardgas vallen onder het bereik van artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek. Overigens is niet zozeer de eigendomssituatie tijdens de opslag, als wel die ten tijde van het terughalen van de stoffen van belang. De meest voor de hand liggende opvatting is dat, als de stoffen zich ten tijde van het terughalen op een diepte van minder dan 100 meter bevinden, artikel 3, derde lid, van de wet niet van toepassing is en de oorspronkelijke eigenaar van de stoffen geen recht kan doen gelden op eenzelfde hoeveelheid stoffen. Hij zal zich in dat geval misschien kunnen beroepen op contractuele afspraken met degene die de stoffen voor hem heeft opgeslagen. Overigens is ook een andere opvatting verdedigbaar, namelijk dat de oorspronkelijke eigenaar de stoffen destijds heeft opgeslagen onder het regime van de Mijnbouwwet, in de veronderstelling dat hij op het tijdstip van terughalen recht kon doen gelden op eenzelfde hoeveelheid stoffen als welke hij had opgeslagen en dat hierin door factoren waarop hij geen invloed heeft tussentijds geen verandering kan worden gebracht.

De aansprakelijkheid van degene die de stoffen heeft opgeslagen jegens de eigenaar van de bovengrond wordt geregeerd door het algemene aansprakelijkheidsrecht (artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek e.v.). Het zal afhangen van de omstandigheden van het geval of hij aansprakelijk is. In het nagenoeg theoretische geval dat stoffen omhoog komen, is dan vooral van belang of dit het gevolg is van onzorgvuldig handelen van zijn kant, dan wel veroorzaakt is door factoren waarop hij geen enkele invloed heeft (bijvoorbeeld een aardbeving) en alle maatregelen zijn genomen om schade te voorkomen of te beperken. De aansprakelijkheid jegens de eigenaar van een belendend perceel wordt eveneens door het algemene aansprakelijkheidsrecht geregeerd. Het zal afhangen van de concrete omstandigheden of degene die de stoffen heeft opgeslagen, de grondeigenaar dan wel beide aansprakelijk zijn. Op deze rechtsvorderingen zijn de algemene civielrechtelijke verjaringstermijnen van toepassing (artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek e.v.).

Ik merk ten slotte nog op dat als sprake is van schade ten gevolg van bodembeweging op de exploitant van het mijnbouwwerk een risico-aansprakelijkheid rust (artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek, als gewijzigd bij artikel 177 van de wet). De exploitant kan zijn de eigenaar van de opgeslagen stoffen, maar ook de grondeigenaar, en zelfs een derde.

VERGUNNINGENSTELSEL

3. Administratieve lasten

Aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: Actal) kon over het wetsvoorstel geen advies worden gevraagd – de leden van de fractie van de VVD vroegen hiernaar – omdat op het tijdstip waarop het wetsvoorstel aanhangig werd gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, te weten 23 september 1998, Actal nog niet was

ingesteld. Instelling vond plaats op 1 mei 2000. Uiteraard is in de memorie van toelichting wel aandacht besteed aan effecten voor het bedrijfsleven (Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 39 e.v.). Over het ontwerp-Mijnbouwbesluit is aan Actal advies gevraagd. Het college heeft bij brief van 16 juli 2002 positief geadviseerd over het ontwerp en geoordeeld dat zowel kwantitatief als kwalitatief de administratieve lasten voor het bedrijfsleven inzichtelijk zijn gemaakt. Actal stelt daarbij vast dat er sprake is van een duidelijke netto afname van de administratieve lastendruk. Deze vaststelling is gebaseerd op een rapportage van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf. Om inzicht te verkrijgen in de omvang van de financiële gevolgen die voortvloeien uit het ontwerp-Mijnbouwbesluit heeft het EIM in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzoek uitgevoerd naar de effecten ervan op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Uit het onderzoek blijkt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met tenminste 29% verminderen ten opzichte van de «oude» Mijnreglementen¹. Het werkelijke percentage ligt waarschijnlijk hoger omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met vermindering van administratieve lasten ontstaan door aanpassing van de regelgeving over arbeidsomstandigheden ten tijde van de overheveling ervan uit de mijnbouwwetgeving naar de Arbeidsomstandighedenregelgeving. Ook de ontwerp-Mijnbouwregeling zal voor advies naar Actal worden gezonden.

4. Vergunningenstelsel voor mijnbouwactiviteiten

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD hoe de hiërarchie of volgorde is tussen de verschillende vergunningen die nodig zijn voor de opsporing en winning van delfstoffen deel ik mede dat er geen hiërarchie bestaat tussen deze vergunningen. Wel is sprake van een volgorde die wordt bepaald door de volgtijdelijkheid waarin activiteiten in het opsporings- en winningsproces worden verricht. Dit proces vangt aan met een opsporingsvergunning (artikel 6, eerste lid, onderdeel a). De vergunninghouder krijgt daardoor een exclusief recht in een bepaald gebied naar delfstoffen te zoeken. Indien de houder van de vergunning delfstoffen in een economisch winbare hoeveelheid aantreft, zal deze vervolgens voor het gebied of een deel daarvan een winningsvergunning aanvragen (artikel 6, eerste lid, onderdeel b). Het gaat bij de opsporings- en winningsvergunning om belangen van marktordening alsmede doelmatige en voortvarende delfstoffenwinning. De vergunningen geven geen recht op het verrichten van concrete activiteiten. Indien de houder metterdaad op een bepaalde locatie wil gaan boren, zal hij een milieuvergunning (artikel 8.1 van de Wet milieubeheer) of een mijnbouwmilieuvergunning (artikel 40) nodig hebben. Indien hij delfstoffen wil gaan winnen, dient hij tevens te beschikken over een goedgekeurd winningsplan (artikel 34). Voorts is een vergunning van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij nodig op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet 1998 indien de feitelijk te verrichten opsporingsactiviteit schadelijke effecten kan hebben op een beschermd natuurgebied. In dit verband wordt opgemerkt dat in het thans bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nrs. 1–2 e.v.) het natuurbelang primair moet worden beoordeeld in het kader van het eerste besluit waarbij over de realisatie van een plan of project dan wel handeling wordt beslist (vergelijk artikel 19e, eerste lid, van dat wetsvoorstel). Blijkens de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is voor opsporings- en winningsactiviteiten de (mijnbouw)milieuvergunning de meest geëigende plaats die beoordeling te verrichten. De opsporings- of winningsvergunning is minder geschikt in verband met het abstracte karakter van die vergunning (Kamerstukken II, 2001/02, 28 171, nr. 3, blz. 26). Naast genoemde vergunningen kunnen op uitvoeringsniveau nog

¹ Rapport EIM, juli 2002, «Ontwerp Mijnbouwbesluit, Quick scan administratieve lasten voor het bedrijfsleven».

tal van andere vergunningen en beslissingen nodig zijn voordat de opsporingsactiviteit metterdaad kan worden uitgevoerd. De belangrijkste hiervan zijn: besluiten tot vaststelling en goedkeuring van de aanpassing van bestemmingsplannen (Wet op de Ruimtelijke Ordening) en bouw- of aanlegvergunningen (Woningwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening). Verder wilden de aan het woord zijnde leden weten hoe voorkomen wordt dat de Mijnbouwwet in de toekomst niet meer in overeenstemming is met richtlijnen van de EG dan wel met sectorale wetgeving. Het spreekt vanzelf dat ook in de toekomst nauwlettend in de gaten zal worden gehouden of nieuwe ontwikkelingen in het kader van EG-richtlijnen of in de nationale wetgeving nopen tot aanpassing van de Mijnbouwwet, opdat daartussen geen strijdigheid ontstaat.

5. Weigeringsgronden bij vergunningverlening

De bescherming van het belang van milieu en natuurgebieden – de leden van de fracties van GroenLinks, SGP en CU vroegen hiernaar – geschiedt in de eerste plaats aan de hand van de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998. Daarnaast kent de Mijnbouwwet nog aanvullende bepalingen. Zo voorziet artikel 40 in de verplichting tot het hebben van een mijnbouwmilieuvergunning voor mijnbouwwerken in die gevallen waarin geen vergunning op grond van de Wet milieubeheer is vereist. Verder biedt artikel 49 een basis voor het bij algemene maatregel van bestuur, het Mijnbouwbesluit, stellen van regels ten behoeve van de bescherming van het milieu. Het gaat daarbij onder meer om regels ter voorkoming van verontreiniging van de zee(bodem) of beperking van de gevolgen van verontreiniging door lozingen en gebruik van stoffen vanaf respectievelijk op een mijnbouwinstallatie. Ook wordt bij het Mijnbouwbesluit een verbod ingevoerd om op een mijnbouwwerk aardgas en verontreinigende stoffen uit te stoten. Als laatste voorbeeld noem ik een absoluut verbod op grond van het Mijnbouwbesluit om in oppervlakte-water ontplofbare stoffen te gebruiken voor verkenningsonderzoek. Ik concludeer dan ook dat bescherming van milieu en natuurgebieden ingevolge de Mijnbouwwet en het daarop gebaseerde Mijnbouwbesluit alsmede de reguliere milieuwetgeving, zoals de Wet milieubeheer, afdoende is gewaarborgd.

Voorts vroegen de leden van de fractie van GroenLinks zich af met welke criteria gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheidszin wordt gemeten.

Artikel 9, eerste lid, onder c, kent als weigeringsgrond het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin, welke grond is ontleend aan artikel 5, onder 1, van 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). Bij efficiëntie kan bijvoorbeeld worden gezien of de aanvrager in het verleden onder een eerdere vergunning voor opsporen of winnen van delfstoffen investeringen heeft gedaan en kosten beheerst op een zodanige wijze dat de continuïteit van zijn bedrijf op afdoende wijze werd gewaarborgd. Verantwoordelijkheidszin is een ruim begrip. Het spreekt voor zich dat in de eerste plaats zal worden nagegaan of de aanvrager zich in het verleden ten minste heeft gehouden aan de bij of krachtens de Mijnbouwwet gestelde regels. Daarnaast zal bij een beoordeling op dit onderdeel worden meegewogen of de aanvrager een bijdrage heeft geleverd in het kader van duurzame ontwikkeling of verantwoord maatschappelijk ondernemen of daartoe het voornemen heeft.

6. Opslag

De leden van de fractie van de VVD wilden weten of het niet verstandiger zou zijn geweest om het onderwerp gasopslag uitsluitend in de Mijnbouwwet te regelen in plaats van een gedeeltelijke regeling in de Gaswet, verder of het wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de ondergrondse opslag van warmte, niet zijnde aardwarmte en tenslotte of warmte en radioactief afval in het wetsvoorstel worden beschouwd als een stof.

Naar mijn mening is het niet goed mogelijk alle aspecten omtrent gasopslag onder een noemer te brengen. Reden hiervan is dat de bij de Gaswet geregelde aspecten van gasopslag niet passen bij de inhoud en opzet van de Mijnbouwwet. De laatstgenoemde wet laat zich karakteriseren als marktordeningswetgeving in die zin dat vooral regels zijn gesteld over verdeling van exclusieve rechten op het opsporen, winnen en opslaan van (delf)stoffen door middel van een vergunningsstelsel. Het metterdaad opslaan van in dit geval aardgas dient te geschieden aan de hand van een door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd opslagplan. Buiten de reikwijdte van de Mijnbouwwet vallen dus andere aspecten van opslag van aardgas, zoals het transport (gebruik van de infrastructuur), de levering en tariefstelling. Die aspecten van opslag zijn geregeld bij of krachtens de Gaswet. De door de wetgever gekozen systematische onderbrenging van de hiervoor geschetste aspecten van opslag van aardgas in enerzijds de Mijnbouwwet en anderzijds de Gaswet zou geweld worden aangedaan indien die aspecten onder een wet, hetzij de Mijnbouwwet hetzij de Gaswet, zouden worden gebracht.

Warmte op zich genomen is in de zin van het wetsvoorstel geen stof. Daarom geldt voor opslag van warmte niet de verplichting van artikel 25 tot het hebben van een opslagvergunning. In de praktijk kan warmte alleen worden opgeslagen door gebruik te maken van een medium, meestal water. Het in de ondergrond brengen van water (op een diepte van meer dan 100 meter), dat dus als vehikel wordt gebruikt voor opslag van aardwarmte, is slechts toegestaan met een opslagvergunning. Radioactief afval valt wel onder het in het wetsvoorstel gebruikte begrip stof.

In het kader van opslag van afvalstoffen stelden de leden van de fractie van D66 een aantal vragen, zoals hoe een goede afweging (checks and balances) tussen economische belangen en milieubelangen wordt gegarandeerd en waarom de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer niet met de verlening van een opslagvergunning is belast.

Vooraf merk ik op dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn gebleven voor opslag van buiten de inrichting, dat wil zeggen buiten het mijnbouwwerk, afkomstige afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (vergelijk het amendement van de leden Witteveen-Hevinga en Atsma, Kamerstukken II 2001/02, 26 219, nr. 75), dit in tegenstelling tot hetgeen de thans aan het woord zijnde leden hieromtrent naar voren brachten. Voor de overige gevallen is de Minister van Economische Zaken het bevoegd gezag. In de Mijnbouwwet wordt onderscheid gemaakt tussen economische belangen en milieubelangen in die zin dat de opslagvergunning ziet op de economische kant en de (mijnbouw)milieuvergunning op die van het milieu voor de ondergrondse opslag van stoffen. Aldus wordt een goede afweging gegarandeerd van de milieubelangen en economische belangen. Voorts zal bij het verlenen van een vergunning voor het in de ondergrond brengen van afvalstoffen rekening worden gehouden met het Landelijk Afvalbeheerplan, opgesteld door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en zal ik, waar wenselijk, mijn ambtsgenoot betrekken bij onderwerpen waarbij milieuaspecten aan de orde komen. Ik ben dan ook van mening dat een goede afweging

tussen economische belangen en milieubelangen is gewaarborgd. In dit verband merk ik op dat de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken voor het verlenen van een (mijnbouw)milieuvergunning voor mijnbouwactiviteiten, ook voor ondergrondse opslag van afvalstoffen die niet van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn, voortvloeit uit de verantwoordelijkheid die deze minister heeft voor het landelijk energiebeleid. Bij de Wet milieubeheer is de bevoegdheid inzake mijnbouwaangelegenheden exclusief bij de Minister van Economische Zaken neergelegd, juist omdat binnen zijn ministerie specifieke (technische) kennis aanwezig is over mijnbouwactiviteiten. Voor het opslaan van radioactief afval is zowel een opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet als een vergunning op grond van de Kernenergiewet vereist. Bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning op grond van de Kernenergiewet zal met name worden getoetst op milieu- en veiligheidsaspecten (zie de artikelen 15 en 29); de vergunning kan onder andere worden geweigerd in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen. Bij een opslagvergunning te verlenen op grond van de Mijnbouwwet komen de technische en economische aspecten van de opslagactiviteit aan de orde. Overigens wordt in dit verband opgemerkt dat de eerstkomende vijftien-zeventig tot honderd jaar geen sprake zal zijn van opslag van radioactief afval in de ondergrond.

De besluitvorming van het kabinet over het advies van de Commissie ILONA – de leden van de fractie van GroenLinks vroegen hiernaar – heeft enige vertraging opgelopen door de eerder dan verwachte, demissionaire status van het voorgaande kabinet. Ik verwacht echter dat het kabinetsstandpunt ter zake nog dit zittingsjaar aan de Tweede kamer zal worden aangeboden.

7. Opruiming oude installaties

Met betrekking tot de artikelen 44 en 45 wilden de leden van de CDA-fractie weten, onder verwijzing naar de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Wet verontreiniging zeewater, waarom geen medebevoegdheid is geregeld voor andere bewindslieden. Alvorens deze vraag te beantwoorden merk ik in het algemeen op dat de door deze leden aangeduide exclusieve bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken niet inhoudt dat elke betrokkenheid in welke vorm dan ook van een of meer van mijn ambtsgenoten door mij op voorhand wordt uitgesloten. Integendeel, ik streef er juist naar dat op afzienbare termijn in het kader van advisering en informatievoorziening werkafspraken worden tussen mijn ministerie en enige andere ministeries – ik denk dan met name aan de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – over een aantal mijnbouwonderwerpen. In artikel 44 wordt geregeld dat mijnbouwinstallaties na beëindiging van hun gebruik moeten worden verwijderd, anders gezegd: opgeruimd. Deze verwijderingsplicht is absoluut, ontheffing van deze plicht is dan ook niet mogelijk. Alleen ten aanzien van de uitvoering van de verwijderingsplicht kan de Minister van Economische Zaken enige bevoegdheden uitoefenen, zoals het voorschrijven welk deel van het boorgat (de put) niet hoeft te worden opgeruimd of binnen welke termijn de installatie dient te zijn verwijderd. Voor boorgaten geldt thans dat het buizenstelsel tot (tenminste 6 meter) onder de zeebodem moet worden verwijderd, zodat geen obstakel voor het gebruik van de zee door scheepvaart en visserij achterblijft. Dat voorschrift zal worden gecontinueerd in de Mijnbouwregeling waaraan op mijn ministerie wordt gewerkt. Artikel 45 ziet op de verwijdering van pijpleidingen en kabels. Het gaat daarbij om kabels en leidingen die er al vele, vaak tientallen jaren liggen en meestal diep in de

zeebodem liggen begraven. De vraag of kabels en leidingen moeten worden verwijderd, is afhankelijk van de eventueel te verwachten hinder voor andere gebruiksfuncties alsmede van de inschatting van de schade die het weghalen van kabels en leidingen voor het milieu heeft. Dat pijpleidingen en kabels meestal niet behoeven te worden verwijderd, komt door het feit dat de verwijdering ervan meer schadelijke effecten heeft op het milieu dan het in de zeebodem achterlaten van deze materialen.

Bij de Wet beheer rijkswaterstaatswerken staat de bescherming van waterstaatswerken voorop. Regels omtrent het verwijderen van in zee geplaatste mijnbouwinstallaties valt buiten de reikwijdte van die wet. Voorts merk ik op dat de genoemde wet een vangnetfunctie heeft, waarvan toepassing slechts plaatsvindt in geval van een geconstateerde leemte in zaken van waterstaatkundige aard. De Wet verontreiniging zeewater betreft in zijn huidige vorm lozingen van schadelijke stoffen vanaf schepen en platforms, waaronder mede vallen mijnbouwinstallaties. Er is een wijziging van die wet in voorbereiding waarbij onder de reikwijdte ervan wordt gebracht het in het zeegebied dumpen van platforms. Bij de voorbereiding is mede het Ministerie van Economische Zaken betrokken gegeven het raakvlak met de in de Mijnbouwwet neergelegde verwijderingsplicht van mijnbouwinstallaties.

8. Oudheidkundige vondsten

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af hoe uitvoering zal worden gegeven aan het amendement van Atsma (Kamerstukken II 2001/02, 26 219, nr. 35) en verder hoe omgegaan zal gaan worden met de verlening van opsporings- en winningsvergunningen in gebieden waar historische en oudheidkundige vondsten (vermoedelijk) aanwezig zijn, alsmede in hoeverre in de nabijheid van (vermoedelijke) vondsten mijnbouwactiviteiten kunnen plaatsvinden.

Ter uitvoering van artikel 49, derde lid, zijn de artikelen 47 tot en met 49 van de Monumentenwet 1988 van overeenkomstige toepassing verklaard, indien bij mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat een monument in de zin van die wet wordt aangetroffen. Kort gezegd, houdt dit in dat de vinder van een monument aangifte moet doen, de rechthebbende het monument ter beschikking moet stellen voor wetenschappelijk onderzoek en dat uitvoering van de werken waarbij de vondst is gedaan voor bepaalde of onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk kan worden stilgelegd (zie de artikel 47, 48 respectievelijk 49 van de Monumentenwet 1988). Een opsporings- of winningsvergunning kan niet worden geweigerd ter bescherming van archeologische belangen, dan wel onder beperkingen of voorschriften worden verleend. Deze vergunningen kunnen uitsluitend in verband met mijnbouwkundige belangen worden geweigerd, dan wel onder beperkingen of voorwaarden worden verleend. Archeologische belangen kunnen wel worden meegewogen bij de beslissing omtrent een (mijnbouw)milieuvergunning voor een boring op een concrete locatie. Bij de plaatsing van een mijnbouwinstallatie zal de mijnbouwonderneming ook rekening moeten houden met de (vermoedelijke) aanwezigheid van een monument in verband met de stabiliteit van de installatie. Bij de plaatsing van zo'n installatie moeten voorts alle maatregelen worden getroffen om de aantasting van een monument te voorkomen. Er is geen reden om bepaalde gebieden om archeologische redenen volledig te sluiten voor mijnbouwactiviteiten.

Ik meen er goed aan te doen om op deze plaats nader in te gaan op de afstemming tussen de Mijnbouwwet en de Monumentenwet 1998. Een uitgangspunt van de Mijnbouwwet is dat daarin uitsluitend onderwerpen worden geregeld die specifiek betrekking hebben op de mijnbouw. Andere onderwerpen dienen in beginsel geregeld te worden in de zogenoemde generieke wetgeving; de Mijnbouwwet kan in dat geval hooguit

aanvullend zijn. Met andere woorden: regels ter bescherming en het behoud van het archeologisch erfgoed dienen in beginsel te worden gesteld bij de Monumentenwet 1988 en de op die wet gebaseerde regelgeving. In dit verband is van belang te melden dat naar verwachting binnenkort een wetsvoorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 ter implementatie van het op 16 januari 1992 tot stand gekomen Europese Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, Trb. 1992, 32 (het Verdrag van Valletta) bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden ingediend. De hoofdlijnen van dit voorstel worden geschetst in een brief van de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de heer Van der Ploeg, van 17 april 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1999–2000, 23 821, nr. 13). Het voornemen is de alsdan gewijzigde Monumentenwet 1988 van toepassing te laten zijn op het continentaal plat in verband met daar voorkomende monumenten, zoals scheepswrakken (zie de brief van 24 januari 2002 van de toenmalige Minister van Economische Zaken, mevrouw Jorritsma-Lebbink, aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; zie Opmaat, rubriek: niet-dossierstuk, ez 02 000 045). De toepasselijkheid van de gewijzigde Monumentenwet 1988 kan ertoe leiden dat in een concreet geval mijnbouwactiviteiten in verband met het behoud van het archeologisch erfgoed op specifieke locaties op het continentaal plat na afweging van alle betrokken belangen niet uitgevoerd kunnen worden. Het voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 voorziet niet in een stelsel waarbij bepaalde gebieden in het algemeen worden «gesloten» voor bepaalde, bodemversturende activiteiten, zoals mijnbouwactiviteiten. Dat zou elke belangenafweging onmogelijk maken. Of en zo ja, in hoeverre het noodzakelijk is ter bescherming van het archeologische erfgoed (aanvullende) regels te stellen op grond van artikel 44, zesde lid, is afhankelijk van hoe het in de Monumentenwet 1988 neergelegde stelsel ter bescherming van archeologische belangen op het continentaal plat er uiteindelijk uit zal komen te zien. Het spreekt vanzelf dat de ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend zullen worden gevolgd en dat gestreefd wordt naar een optimale afstemming tussen beide wettelijke stelsels. In afwachting hiervan kunnen de hierboven beschreven maatregelen toereikend worden geacht ter bescherming van archeologische belangen op het continentaal plat.

BODEMBEWEGING

9. Termijn metingen

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de PvdA vroegen in uiteenlopende bewoordingen of de termijn van 30 jaar na beëindiging van de winning voor het verrichten van metingen redelijk is. Zo betwijfelden de leden van de VVD-fractie of zo lang na beëindiging van de winning nog bodembeweging is te verwachten en zo ja, of dan nog sprake is van aantoonbaar causaal verband, terwijl de leden van de fractie van D66 zich afvroegen welke toegevoegde waarde deze termijn heeft als na vijf tot tien jaar volstrekt duidelijk is dat geen bodembeweging meer is te verwachten en met welke kosten de verlenging gepaard gaat. Tenslotte stelden de leden van de PvdA-fractie de vraag of de termijn van 30 jaar ook geldt voor gevallen van aansprakelijkheid en of het in dat geval redelijk is met een kortere termijn te werken.

De praktijk laat zien dat in de meeste gevallen de bodem ongeveer vijf jaar na beëindiging van de winning is gestabiliseerd. Dit geldt in hoge mate voor de winning van gas en olie. Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen waardoor de bodemdaling langer dan vijf jaar na beëindiging van de winning voortduurt. Bij zoutwinning bijvoorbeeld

kan het langer duren voordat de bodem weer geheel tot rust is gekomen. Bovendien kan voortschrijdend wetenschappelijk onderzoek nieuwe inzichten opleveren over de effecten van winning op langere termijn. Het is dus niet volledig uit te sluiten dat zich langere tijd na de beëindiging van de winning van delfstoffen nog bodemdaling voordoet. Hierbij moet nog worden aangetekend dat binnen twee jaar na beëindiging van de winning van olie en gas het overgrote deel (90%) van de resterende daling plaatsvindt. Indien er vijf jaar na beëindiging van de winning geen enkele aanwijzing meer is dat nog bodemdaling optreedt, hebben metingen inderdaad weinig toegevoegde waarde meer. In dat geval kan de meetfrequentie zeer laag zijn. De kosten kunnen dan ook zeer beperkt worden gehouden. De meetplicht geldt, ongeacht of daadwerkelijk sprake is van aansprakelijkheid. Er is wel een verband tussen meldplicht en aansprakelijkheid in die zin dat de lengte van de meettermijn overeenstemt met die van de verjaringstermijn (artikel 3:310, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 176). Dit is begrijpelijk: de metingen worden mede verricht met het oog op de vaststelling van aansprakelijkheid. De meetplicht moet worden bezien tegen de achtergrond van de versterking van de positie van de burger tegen schade door bodembeweging.

10. Technische Commissie Bodembeweging

De leden van de fracties van D66, Groen Links, OSF, SGP en CU stelden diverse vragen over de Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb). De leden van de fractie van D66 vroegen waarom «onafhankelijkheid» geen wettelijke benoemingseis is voor de leden van de Tcbb en hoe de onafhankelijkheid van de leden van genoemde commissie wordt gewaarborgd. Hoe lang blijft de Tcbb bestaan en zijn daarvoor structureel gelden gereserveerd, zo wilden de leden van de fractie van Groenlinks weten. Het lid van de fractie van OSF vroeg zich af of de Tcbb naast de benodigde deskundigheid over voldoende andere middelen kan beschikken om haar complexe taak te verrichten, alsmede hoe lang zij over die middelen kan beschikken en de leden van de fracties van SGP en CU wierpen tenslotte de vraag op of de Tcbb ook bevoegd is burgers met concrete vragen over het causaal verband tussen schade en mijnbouwactiviteiten te adviseren, ook in gecompliceerde zaken, waarbij sprake is van meervoudige causaliteit.

Er bestaan wettelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de leden van de Tcbb in concrete gevallen. Zo behoren de leden hun taak zonder vooringenomenheid te vervullen (artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht) en zijn zij gehouden zich van stemming te onthouden als zij bij een zaak een persoonlijk belang hebben (artikel 121 in samenhang met artikel 108). Het spreekt vanzelf dat «onafhankelijkheid» bij de benoeming van de leden een belangrijk aandachtspunt is, maar het gaat naar mijn mening te ver om dit als algemene benoemingseis in de wet op te nemen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat kandidaten op de enkele grond dat zij ooit op enigerlei wijze bij een mijnbouwonderneming betrokken zijn geweest, niet kunnen worden benoemd, ook al staat hun deskundigheid buiten twijfel en is er geen enkele concrete aanwijzing dat zij hun taak niet onafhankelijk zullen uitoefenen. Dit is onnodig beperkend, hetgeen te meer klemt aangezien het aantal geschikte kandidaten voor bepaalde disciplines klein is. Het criterium is voorts moeilijk te operationaliseren. Het is in het algemeen moeilijk te zeggen wanneer een kandidaat niet meer onafhankelijk is: als hij werknemer is bij een mijnbouwonderneming, als hij voormalig werknemer is, of commissaris of aandeelhouder?

De Tcbb is bij wet voor onbepaalde tijd ingesteld. Gedurende het bestaan van de commissie zullen op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken jaarlijks de gelden worden gereserveerd die zij nodig heeft

voor de uitvoering van de haar opgedragen taken. Het gaat hierbij om zowel een budget voor het interne functioneren van de commissie als om een onderzoeksbudget.

Advisering van burgers over het causaal verband tussen mijnbouwactiviteiten en schade is een belangrijke wettelijke taak van de Tcbb (artikel 114, tweede lid, onderdeel d). De complexiteit van de causaliteitsvraag is niet van belang. Integendeel, juist bij zeer complexe vragen zal de commissie vanwege haar grote deskundigheid (zo nodig nog gesteund door onafhankelijk deskundigenonderzoek) goede diensten kunnen bewijzen.

11. Schade door bodembeweging

De leden van de fracties van CDA, PvdA, SGP en CU en het lid van de OSF-fractie stelden uiteenlopende vragen over de vergoeding van schade aan eigendommen van particulieren als gevolg van mijnbouwactiviteiten, over de positie van de Technische commissie bodembescherming en over het Waarborgfonds mijnbouwschade.

Naar aanleiding van enige van deze vragen geef ik hierna eerst een korte algemene beschouwing over de doelstelling en de reikwijdte van het waarborgfonds om daarna over te gaan tot de beantwoording van de meer specifiek vragen.

Het Waarborgfonds mijnbouwschade is in het wetsvoorstel opgenomen ingevolge een amendement van de leden Witteveen-Hevinga en Van Walsem (Kamerstukken II 2001/02, 26 219, nr. 90). Het fonds is het sluitstuk in de bescherming van de burger tegen schade door bodembeweging, die is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten. Bij de beantwoording van de meer specifieke vragen wordt hier verder op ingegaan. Overigens ben ik voornemens de structuur en de werking van het Waarborgfonds te evalueren, waarbij ook de zelfstandige rechtspersoonlijkheid van het fonds nader zal worden bezien.

Een natuurlijke persoon die aantoonbaar schade heeft geleden door mijnbouwactiviteiten kan in twee gevallen een beroep doen op het fonds. Ten eerste als de mijnbouwondernemer op wie hij in verband met mijnbouwschade een vordering heeft, failliet is of om een andere reden geen verhaal meer biedt. Zonder deze voorziening zou de schade in de meeste gevallen voor rekening blijven van de burger. Hij kan zich bij faillissement weliswaar als concurrent schuldeiser aanmelden, maar zal dan waarschijnlijk zijn vordering niet te gelde kunnen maken. Ten tweede kan de burger zich tot het fonds wenden als de mijnbouwondernemer een voor de burger gunstig (voorlopig) advies van de Tcbb betwist en geen schadevergoeding uitkeert. In dat geval dreigt een langdurige (rechterlijke) procedure, terwijl de burger misschien al wel kosten heeft moeten maken om dringende maatregelen te treffen om de geleden schade te herstellen of om verdere schade te voorkomen. De overheid interfereert dan in de (civielrechtelijke) rechtsverhouding door de burger de middelen ter beschikking te stellen die hij nodig heeft om, in afwachting van de beslissing van het geschil, de meest noodzakelijke maatregelen te treffen. De kans dat de burger de door hem geleden schade ten gevolge van mijnbouwactiviteiten toch niet kan verhalen of lang moet wachten op schadevergoeding – het lid van de fractie van de OSF vroeg hiernaar – is naar mijn mening zeer klein gelet op het gehele samenstel van regelingen waarin bij de Mijnbouwwet wordt voorzien. De Mijnbouwwet kent immers verschillende regelingen ter bescherming van de burger tegen schade door de bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. In de eerste plaats kan worden gewezen op de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwondernemer voor deze schade (artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 177). Dit betekent dat de gelaedeerde burger niet de onrechtmatigheid van de mijnbouwactiviteiten en de schuld van de mijnbouwondernemer hoeft te bewijzen. Hij hoeft slechts

aannemelijk te maken dat hij schade heeft geleden en dat die schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteiten. Over laatstgenoemde aspecten kan hij tegen een geringe bijdrage advies aan de Tcbb vragen (artikel 99, tweede lid, onderdeel d). Hoewel dit advies niet bindend is, moet mijns inziens in verband met de grote expertise van deze commissie op het gebied van bodembeweging aangenomen worden dat de positie van een burger die beschikt over een voor hem gunstig advies in een opvolgende rechterlijke procedure zeer sterk is. De Minister van Economische Zaken kan verder bepalen dat de mijnbouwondernemer zekerheid moet stellen ter dekking van de potentiële schade door bodembeweging ten gevolge van zijn activiteiten (artikel 46). Belangrijke factoren die bij de uitoefening van deze bevoegdheid een rol spelen zijn de kans op schade en de financiële positie van de mijnbouwonderneming. De zekerheid kan overigens op elk moment wordt geëist. Het waarborgfonds vormt het sluitstuk in het stelsel. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de burger niet met lege handen staat als de desbetreffende mijnbouwondernemer failliet is, anderszins buiten staat is te betalen of als hij buiten zijn toedoen in een langdurige procedure wordt betrokken, waardoor hij lang op zijn geld moet wachten. Ik concludeer dan ook dat er geen reden is om op dit punt nog meer of andere voorzieningen te treffen.

De leden van de PvdA-fractie brachten naar voren dat het toch raadzaam zou zijn een financiële voorziening te treffen die garandeert dat de burger schade die hij door bodembeweging ten gevolge van mijnbouwactiviteiten lijdt, krijgt vergoed en meenden dat de staat in een dergelijke voorziening zou moeten deelnemen, aangezien een groot deel van de voordelen die met mijnbouwactiviteiten worden behaald naar de staat toevloeien.

Voor deelname van de staat in een financiële voorziening ter dekking van schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten – of een overheidsgarantie zoals werd gesuggereerd door het lid van de OSF-fractie – is geen reden. Integendeel, dit is zelfs onwenselijk. Immers, niet in te zien valt waarom het risico van insolventie van een mijnbouwonderneming op de overheid – dus op de belastingbetaler moet worden afgewenteld. Dat met mijnbouwactiviteiten een algemeen belang wordt gediend en dat de staat via heffingen en afdrachten financieel voordeel heeft van deze activiteiten, is daarvoor geen rechtvaardiging. Dit geldt ook voor tal van andere bedrijfsactiviteiten. Ook in de mijnbouw gaat het om «normale» bedrijfsactiviteiten die worden verricht door commerciële ondernemingen. Voorts is om andere redenen deelname van de staat in een financiële voorziening ter dekking van mijnbouwschade onwenselijk: het versterkt de omstreden maatschappelijk ontwikkeling dat niet of moeilijk verhaalbare schade op de overheid wordt afgewenteld, het staat op gespannen voet met het beginsel «de veroorzaker betaalt» en het kan EG-rechtelijk als bedrijfssteun worden aangemerkt. Het ligt veeleer in de rede de maatschappelijke risico's van mijnbouwactiviteiten primair bij de betrokken mijnbouwonderneming zelf te leggen en subsidiair bij de bedrijfstak. Overigens komt de constructie dat risico's op het niveau van een bedrijfstak worden afgedekt ook elders in de wetgeving voor, zie bijvoorbeeld de provinciale fondsen ter bekostiging van de nazorg van stortplaatsen (artikel 15.47 van de Wet milieubeheer). Uit mijn hierboven staande reactie volgt dat er geen sprake kan zijn van subsidiaire aansprakelijkheid van de staat indien een mijnbouwondernemer in gebreke blijft de door zijn mijnbouwactiviteiten veroorzaakte schade te vergoeden, bijvoorbeeld in geval van faillissement. Hiermee heb ik tevens een desbetreffende vraag van de leden van de fracties van SGP en CU beantwoord.

Het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie of schadevergoeding en voorschotten verschillende onderwerpen betreffen die los van

elkaar kunnen worden toegepast, luidt bevestigend. Bij schadevergoeding gaat het om het geval dat een mijnbouwondernemer failliet is of anderszins niet in staat is de schade te vergoeden; bij voorschotten gaat het om het geval dat de mijnbouwondernemer wel kan, maar niet wil betalen omdat hij het niet eens is met een voor hem ongunstig advies van de Tcbb. Omdat het om verschillende situaties gaat, waarvoor deels specifieke eisen en bepalingen gelden, is er mede vanwege de overzichtelijkheid voor gekozen deze situaties in aparte paragrafen onder te brengen.

Voorts stelden deze leden de vraag waarom paragraaf 9.2 «Schadevergoeding bij insolventie» is getiteld en niet kortweg «Schadevergoeding» en wensten daarnaast een toelichting op artikel 137, onderdeel c, alsmede uitleg van het in dat artikel gebruikte woord «reeds».

De titel «Schadevergoeding» zou te ruim zijn voor de lading die paragraaf 9.2 dekt. Deze titel zou ten onrechte de indruk wekken dat burgers in alle gevallen waarin zij schade door bodembeweging ten gevolge van mijnbouwactiviteiten hebben geleden een beroep op het fonds zouden kunnen doen. Dit is onjuist: schadevergoeding ten laste van het fonds kan uitsluitend worden toegekend in een beperkt aantal gevallen, die met elkaar gemeen hebben dat een aanspraak op de mijnbouwondernemer die de schade heeft veroorzaakt, niet of moeilijk te gelde kan worden gemaakt. Onderdeel c van artikel 137 beoogt «dubbele» schadevergoeding te voorkomen. Bepalend is of op het tijdstip van de beslissing op het verzoek de schade geheel of gedeeltelijk reeds langs andere weg is vergoed. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval de mijnbouwondernemer vlak voor zijn faillissement nog een deel van de schade heeft vergoed. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op een eventuele uitkering uit het fonds. Indien de burger zijn schade heeft geclaimd bij de mijnbouwondernemer, maar die uitdrukkelijk of stilzwijgend heeft geweigerd de schade te vergoeden, is niet aan artikel 137, onderdeel c, voldaan. De schade is dan immers niet daadwerkelijk vergoed. Moeilijker ligt het als de mijnbouwondernemer vlak voor zijn faillissement bindend had toegezegd de schade te vergoeden, maar ten tijde van de beslissing over het toekennen van een vergoeding uit het fonds nog niet daadwerkelijk tot uitkering was overgegaan. Gelet op de ratio van het fonds ligt het in de rede er ook in dat geval van uit te gaan dat de schade niet reeds langs andere weg is vergoed.

Verder vroegen deze leden zich af of het redelijk is dat op grond van artikel 138, eerste lid, onderdeel b, een adviesaanvraag moet worden ingediend binnen drie maanden nadat de gelaedeerde burger redelijkerwijze met de schade bekend had kunnen zijn en wierpen hierbij ook de vraag op hoe deze bepaling zich verhoudt met algemene verjaringstermijn in artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek.

Dat in artikel 138 het aanvangstijdstip van de termijn waarbinnen een advies van de Tcbb moet worden gevraagd wordt geobjectiveerd, is alleszins redelijk. Ook van de burger mag een zorgvuldige behartiging van zijn belangen worden verwacht. De ratio is te voorkomen dat de Tcbb advies moet uitbrengen over zaken waarbij het tijdsverloop tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis en de schade zo groot is dat niet meer is te achterhalen wat de oorzaak van de schade is. Dat, zoals de leden van de fractie van het CDA stelden, het fonds geen partij is in het rechtsverkeer doet aan het vorenstaande niet af. Nog daargelaten de juistheid hiervan, komen uitkeringen ten laste van het fonds indirect ten laste van de mijnbouwondernemingen, hetgeen noopt tot een zorgvuldig beheer van de middelen van het fonds. Dit betekent dat alleen een uitkering ten laste van het fonds kan worden gedaan als rechtens aannemelijk is dat het om schade gaat ten gevolge van mijnbouwactiviteiten. Met betrekking tot de verhouding tussen artikel 138 van de Mijnbouwwet en artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de privaatrechtelijke rechtsverhouding tussen de burger en de

mijnbouwonderneming en anderzijds de publiekrechtelijke rechtsverhouding tussen de burger en de Minister van Economische Zaken, als beheerder van het fonds. In eerstgenoemde rechtsverhouding is artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek onverkort van toepassing. Het bestaan van een publiekrechtelijke regeling, als hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet, kan daaraan niet afdoen. Of en zo ja, in hoeverre artikel 3:310 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is in laatstgenoemde rechtsverhouding is minder duidelijk. De jurisprudentie is op dit punt in ontwikkeling en bovendien niet eenduidig (vgl. CRvB 1 augustus 2002, JB 2000, 260; CBB 25 juli 2001, AB 2001, 288). Overigens wordt opgemerkt dat de burger pas een opeisbare vordering jegens het fonds heeft op het tijdstip waarop hij een toewijzend besluit op zijn verzoek heeft en een verjaringstermijn dus eerst op dat tijdstip kan gaan lopen (ABRS 30 oktober 1995, AB 1996, 310). De nadere regels, bedoeld in artikel 141, tweede lid, naar de inhoud waarvan door de leden van de CDA-fractie werd gevraagd, zullen worden gesteld in paragraaf 8.4 van het Mijnbouwbesluit. Het betreft regels omtrent de gegevens die degene die een uitkering uit het fonds verzoekt, moet overleggen, de registratie van het verzoek en de termijn waarbinnen op het verzoek moet worden beslist. De gegevens die moeten worden overgelegd, zijn nodig om vast te kunnen stellen of een aanspraak op een uitkering bestaat. Het ligt op de weg van de verzoeker deze gegevens te verstrekken. Het betreft overigens gegevens waarover hij gemakkelijk de beschikking kan krijgen; zij kunnen grotendeels worden overgenomen uit het advies van de Tcbb en de daaraan ten grondslag liggende stukken. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in hoofdstuk 8 van het Mijnbouwbesluit ook (nadere) regels zullen worden gesteld over andere aspecten van het waarborgfonds zoals de omvang van het vermogen, de berekeningssystematiek, de vaststelling van de bijdragen en het financieel beheer.

Op de vraag van de leden van de fracties van SGP en CU of er over het waarborgfonds overeenstemming is met betrokken partijen, luidt mijn antwoord dat de in hoofdstuk 8 van het Mijnbouwbesluit voorgestelde vormgeving en uitvoering van het fonds, de hoogte en de vorming van het vermogen, de verdeling van de bijdragen alsmede het beheer van het fonds is besproken met en de instemming heeft van de desbetreffende sectoren van de mijnbouwindustrie.

Het Waarborgfonds mijnbouwschade laat onverlet het bestaan en voortbestaan van bestaande regelingen en afspraken – de thans aan het woord zijnde leden vroegen zich dit af – in de verschillende mijnbouwsectoren (olie-, gas- en zoutwinning) ter voorkoming en vergoeding van schade door mijnbouwactiviteiten. Afspraken en regelingen die in het kader van bestaande winningsprojecten door mijnbouwondernemingen zijn getroffen met provinciale en gemeentelijke overheden zijn in het bijzonder gericht op het treffen van waterstaatkundige maatregelen ter voorkoming van schade door mijnbouwactiviteiten en de financiering daarvan. Het waarborgfonds laat zulke privaatrechtelijke constructies onverlet. Doel en reikwijdte ervan vallen slechts zeer gedeeltelijk samen met het waarborgfonds. Desalniettemin kan sprake zijn van enige overlap. Het spreekt vanzelf dat de schade slechts eenmaal wordt vergoed. Indien de burger zijn schade vergoed heeft gekregen op basis van een regeling of afspraak met een mijnbouwonderneming of anderszins, zal een verzoek om een uitkering uit het waarborgfonds worden afgewezen op de grond dat de schade reeds uit anderen hoofde is vergoed (artikel 137, onderdeel c).

12. Omkering bewijslast

De leden van de fractie van D66 vroegen een reactie op de opvatting van prof. mr. J. M van Dunné over de omkering van bewijslast, zoals onder meer verwoord in diens opstel «Mijn en dijn in de ontwerp-Mijnbouwwet», NJB 2002, blz. 560–570 en wilden weten hoe het komt dat de meningen op dit punt zo fundamenteel tegengesteld kunnen zijn. Professor Van Dunné baseert zijn stelling dat bij aansprakelijkheid voor mijnbouwschade de bewijslast ten aanzien van het causaal verband omgekeerd zou moeten worden op twee argumenten, te weten de jurisprudentie van de Hoge Raad omtrent de «omkeringsregel» en op andere rechtsstelsels, in het bijzonder het Duitse en Franse recht, waarin omkering van bewijslast naar zijn mening voorkomt. De toenmalige Minister van Economische Zaken, mevrouw Jorritsma-Lebbink, heeft in een brief van 1 maart 2002 aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken (zie Opmaat, rubriek: niet-dossierstuk, ez02000131) deze argumenten uitvoerig weerlegd. Met betrekking tot het eerste argument is er op gewezen dat bedoelde jurisprudentie is ontwikkeld in het kader van schuldaansprakelijk en niet zonder meer toegepast kan worden in het kader van risicoaansprakelijkheid. Hierdoor zou het aansprakelijkheidsrecht elke objectieve begrenzing verliezen. Wat betreft het tweede argument is uiteengezet dat het Duitse en Franse recht weliswaar genuanceerde bewijsstelsels kennen ten aanzien van de bewijslastverdeling bij mijnbouwschade, waarbij onder omstandigheden met behulp van weerlegbare bewijsvermoedens de bewijslast van de gelaedeerde enigszins verlicht kan worden, maar dat van eigenlijke omkering van bewijslast in beide rechtsstelsels geen sprake is. Met betrekking tot paragraaf 120 Bundesberggesetz merk ik op dat zowel professor Van Dunné, als ik de mening zijn toegedaan dat deze bepaling thans feitelijk niet van toepassing is op schade door olie- en gaswinning, nu in Duitsland voor deze delfstoffen geen zogeheten Einwirkungsbereich is vastgesteld. Wel verschillen wij van mening over de interpretatie van het begrip «undertatige Aufsuchung oder Gewinnung» in paragraaf 120 Bundesberggesetz. In navolging van Duitse literatuur (Bodt/Weller, BundesBerggesetz, Kommentar 1984; Nölscher, Neue Juristische Wochenschrift, 1981, 2039) ben ik van mening dat dit begrip geen betrekking heeft op olie- en gaswinning, maar alleen op klassieke mijnbouw, als steenkolenwinning. Professor Van Dunné huldigt daarentegen een ruimere interpretatie. Korthedshalve verwijs ik voor een nadere onderbouwing van mijn standpunt naar bovengenoemde brief van 1 maart 2002.

Het is op zich niet verwonderlijk dat met betrekking tot ingewikkelde juridische vragen verschillende meningen en standpunten kunnen worden verdedigd. Hierbij moet worden bedacht dat het hier gaat om de uitleg van genuanceerde en sterk in ontwikkeling zijnde jurisprudentie, alsmede van ingewikkelde buitenlandse rechtsstelsels. Overigens wil ik niet onvermeld laten dat het door mijn ambtsvoorganger ingenomen standpunt door gezaghebbende rechtswetenschappers wordt gedeeld. Ik wijs op het rapport «Vermoeden van mijnbouwschade», oktober 1999, van de hand van de professoren mr. Snijders en mr. Hartlief, dat Nam en Elf Petroland indertijd hebben aangeboden aan de Voorzitter van de vaste commissie van Economische Zaken van de Tweede Kamer. Daargelaten wie gelijk heeft in dit juridische steekspel, lijkt mij dat vooral gekeken moet worden of de belangen van de burger in de Mijnbouwwet goed worden beschermd. Dit lijkt mij zonder meer het geval. Voor een beschrijving van alle maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de burger die mijnbouwschade heeft geleden, verwijs ik naar het eerder gegeven antwoord op de vraag naar de wenselijkheid van vervangende overheidsaansprakelijkheid voor deze schade.

De stelling van de leden van de fractie van de PvdA dat door de rechter op basis van het geldende bewijsrecht in bijzondere gevallen de bewijslast kan worden omgekeerd, is juist. De hoofdregel van het bewijsrecht is dat degene die een feit of recht stelt, de bewijslast daarvan draagt. De rechter kan echter om redenen van redelijkheid en billijkheid de bewijslast anders verdelen (artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Dit kan onder omstandigheden zo ver gaan dat de bewijslast wordt omgekeerd. Dit betreft echter bijzondere gevallen, geen algemene regel.

13. Mijnbouwbesluit

In reactie op het verzoek van de leden van de fracties van SGP en CU om geïnformeerd te worden over de inhoud van het bij deze wet behorende Mijnbouwbesluit geef ik het hierna volgende overzicht op hoofdlijnen per hoofdstuk van het Mijnbouwbesluit.

Hoofdstuk 1 betreft de definities van de in het Mijnbouwbesluit gehanteerde begrippen, alsmede enige algemene bepalingen.

Hoofdstuk 2 behandelt het verrichten van verkenningsonderzoek. Het doel van het verkenningsonderzoek is een zo goed mogelijk driedimensionaal beeld te verkrijgen van de opbouw van de ondergrond. In dit hoofdstuk worden uitsluitend regels gesteld met betrekking tot verkenningsonderzoek dat met behulp van kunstmatig opgewekte trillingen wordt uitgevoerd. Die methode kan risico's meebrengen voor de veiligheid. Hoofdstuk 3 gaat over het winnen en opslaan van stoffen. Winningsplannen moeten volgens de wet gemaakt worden in geval van winning van delfstofvoorkomens en aardwarmte. In de huidige praktijk gaat het over winning van de delfstoffen: aardgas, aardolie en zout. Het winningsplan is daarom in dit hoofdstuk nader uitgewerkt voor deze delfstoffen en niet voor aardwarmte. Aan nadere regels voor een winningsplan voor aardwarmte is vooralsnog geen behoefte, omdat, naar verwachting, aardwarmte in de komende jaren nog niet als energiebron in gebruik zal worden genomen. Daarnaast kent dit hoofdstuk regels voor opslag.

In hoofdstuk 4 wordt uitwerking gegeven aan de meetverplichting ten aanzien van bodembeweging. Om bodembeweging zo goed mogelijk te kunnen voorspellen en te volgen, wordt voorgeschreven dat de metingen worden verricht volgens een meetplan, goed te keuren door de Minister van Economische Zaken. In dat meetplan wordt opgenomen op welke tijdstippen en plaatsen zal worden gemeten en volgens welke meetmethode de metingen worden verricht.

Hoofdstuk 5 bevat bepalingen ten aanzien van het ontwerpen, plaatsen, gebruiken en buiten gebruik stellen of verwijderen van mijnbouwwerken. Ten aanzien van mijnbouwwerken op land zijn bijvoorbeeld regels opgenomen ten aanzien van de wijze waarop een mijnbouwwerk buiten gebruik wordt gesteld. Voor mijnbouwinstallaties (op zee) geldt een geheel ander en uitgebreider regime dan voor mijnbouwwerken op het land. De bepalingen van generieke wetten zijn op die installaties veelal niet van toepassing, zodat aanvullende regels nodig zijn met betrekking tot het ontwerp en de plaatsing ervan. Voorts worden diverse zaken geregeld ten aanzien van boorgaten. Hoewel een boorgat onderdeel vormt van een mijnbouwwerk, is vanwege de specifieke vereisten voor het aanleggen, gebruiken, onderhouden, repareren en buiten gebruik stellen van boorgaten een aparte afdeling gewijd aan boorgaten alsmede aan de informatieverplichtingen daaromtrent. Tenslotte bevat dit hoofdstuk een paragraaf met bepalingen ter bescherming van het milieu. Bij deze bepalingen zijn internationale regels omgezet in ons nationale recht.

Hoofdstuk 6 behandelt het onderwerp pijpleidingen en kabels. Met het oog op onder meer de bescherming van het milieu en de veiligheid van scheepvaart en visserij is voor het aanleggen van een pijpleiding of kabel

op zee een vergunningstelsel in het leven geroepen. De te leggen pijpleiding of kabel moet voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot zijn eigenschappen, de wijze van aanleg en de ligging. Bij de Mijnbouwregeling zullen die eisen nader worden ingevuld. Verder bevat dit hoofdstuk regels over controles op beschadigingen van de leiding, over de nodige herstelwerkzaamheden en tenslotte over de wijze waarop leidingen moeten worden achtergelaten wanneer er door de minister geen verwijderingsplicht is opgelegd op grond van artikel 45 van de wet. Ingevolge de in hoofdstuk 7 neergelegde bepalingen dienen de vergunninghouders naast de gegevens ten behoeve van de tweejaarlijkse rapportage aan de beide kamers der Staten-Generaal ook een aantal gegevens te verstrekken die voor de overheid van belang zijn. De gegevens die mijnbouwondernemers op grond van dit hoofdstuk verstrekken, betreffen informatie die binnen de bedrijven reeds voorhanden is. Voorts bevat dit hoofdstuk een bepaling aangaande de plicht gegevens in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Tenslotte kent het hoofdstuk enige artikelen over de termijn van vertrouwelijkheid van gegevens en de wijze van vrijgave ervan. In hoofdstuk 8 wordt nadere invulling gegeven aan de wettelijke regeling van het Waarborgfonds mijnbouwschade. Zo worden regels gesteld over de omvang van het vermogen, de systematiek voor de berekening en de vaststelling van de bijdragen alsmede het financieel beheer van het fonds. In hoofdstuk 9 wordt het splitsen en samenvoegen van vergunningen geregeld.

In hoofdstuk 10 zijn regels gesteld over de winning van kalksteen met behulp van boorgaten, tunnels, schachten of andere ondergrondse werken en over het gebruik van een groeve voor andere doeleinden dan voor het winnen van kalksteen. In beide gevallen geldt een verbod met daaraan gekoppeld een vergunningsstelsel. Na het beëindigen van de activiteiten en het buiten gebruik stellen van de kalksteengroeve dient de toegang tot de groeve te worden afgesloten. Met die afsluiting komt een einde aan het toezicht van het Staatstoezicht op de mijnen op de kalksteengroeve.

Hoofdstuk 11 bevat het overgangsrecht.

Hoofdstuk 12 regelt de wijziging van enige algemene maatregelen van bestuur. Het betreft voornamelijk terminologische wijzigingen.

De Minister van Economische Zaken,
H. Ph. J. B. Heinsbroek