

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 313a

26 219

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 9 juli 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met belangstelling en in zijn algemeenheid met instemming kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel.

Deze wet zal in de plaats komen van een wel zeer versnipperde regelgeving in maar liefst 14 afzonderlijke wetten.

De langdurige en intensieve behandeling in de Tweede Kamer heeft tot veel verandering, veelal verbeteringen geleid. Na de indiening in september 1998 volgden er 4 nota's van wijziging en in de eindfase van de behandeling werden nog maar liefst 16 amendementen aangenomen. Dankzij al deze aanpassingen is het wetsvoorstel aanmerkelijk beter in balans gekomen.

Dat alles neemt niet weg dat er bij de leden van de CDA-fractie nog enige, soms prangende, vragen leven.

In de artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel wordt geregeld dat delfstoffen op een diepte vanaf 100 meter eigendom worden van de Staat. Deze feitelijke onteigening, die in artikel 14 van de Grondwet aan voorwaarden is gebonden, wordt slechts marginaal toegelicht met de zin (memorie van toelichting blz. 9) dat deze bepaling voortvloeit uit de «thans algemene opvatting, dat in de loop van de geologische geschiedenis gevormde voorkomens van delfstoffen in de bodem toebehoren aan de gemeenschap».

Delfstoffen zijn echter, totdat deze wet in werking treedt, eigendom van de grondeigenaren (zie Arrest Hoge Raad in 1907)².

Deze eigendommen worden nu plotseling tot Staatseigendommen verklaard en daarmee is er toch feitelijk sprake van ontneming van eigendom en derhalve van onteigening? Wil de minister hierop ingaan? Volgens de Grondwet, nader geregeld in het BW, zou dan toch schadevergoeding moeten volgen? Erkent de minister het principe van deze schadevergoedingsplicht en het zelfstandige recht op een schadever-

¹ Samenstelling: Stevens (CDA), Van Leeuwen (CDA), Schoondergang-Horikx (GL), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA (plv. voorzitter), Bierman (OSF), Luijten (VVD) (voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Doesburg (PvdA), Kneppers-Heijner (VVD) en Maas-de Brouwer (PvdA).

² Uitspraak HR 25 oktober 1907, weekblad van het recht, nr. 8606, 27 november 1907.

goedingsclaim? Hoe is dit in andere EG-landen geregeld? Schadevergoeding geldt toch ook waar het positieve belang van de eigendom, t.w. het exclusieve gebruiksrecht, slechts tot gelding kan worden gebracht na een winningsvergunning?

Hoe gaat het verder met het zgn. negatieve belang, nl. dat een ander moet afzien van de gebruik van je eigendom? Hoe verhouden deze rechten zich met de in artikel 4 geregelde gedoogplicht van de eigenaren?

Wil de minister ook meedelen wat onder de huidige regelgeving de rechten zijn van de eigenaren en wat, in oogmerking nemende de gedoogplicht, zijn toekomstige rechten zouden zijn? Vloeit uit de Mijnbouwwet voort dat de in artikel 4 bedoelde rechthebbende zonder meer als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht wordt aangemerkt? Zo nee, kan de minister dan de criteria noemen, die hieraan ten grondslag liggen? Is de grondeigenaar zonder meer belanghebbende bij een vergunning tot de opslag van stoffen, als bedoeld in artikel 25 of moet hij ook hier gedogen? Welke criteria worden hierbij gehanteerd?

Degene die stoffen opslaat, blijft eigenaar van die stoffen. Wat gebeurt er exact als deze stoffen door welke oorzaak dan ook omhoog gestuwd zouden worden tot op een diepte van minder dan 100 m? Wie is dan de eigenaar van die stoffen? Is de oorspronkelijke eigenaar van de stoffen dan schadeplichtig aan de grondeigenaar? Zo ja, voor hoeveel jaren? Is de grondeigenaar via wiens grond die stoffen in een belendend perceel terechtkomen, dan jegens zijn buurman aansprakelijk? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dat wel redelijk?

In de artikelen 44 en 45 wordt inzake de opruiming van oude installaties, van kabels en pijpleidingen, een exclusieve bevoegdheid gegeven aan de minister van Economische Zaken.

Waarom is hier geen medebevoegdheid geregeld van andere bewindslieden, zoals dat bijv. wel het geval is bij de milieuvoorschriften en de Arbo, waar generieke wetgeving alle ruimte heeft gekregen, resp. behouden? Toegespitst: waarom wordt geen ruimte gegeven aan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en aan de Wet verontreiniging zeewater? In hoeverre zijn de voor deze wetten verantwoordelijke bewindslieden hierbij betrokken? Is de minister bereid alsnog medebevoegdheid te regelen bij wijziging van een van de genoemde wetten, uiteraard incl. de Mijnbouwwet?

In de beraadslagingen in de Tweede Kamer is relatief veel aandacht besteed aan het kleineveldenbeleid. Dat ligt ook in de rede vanwege het grote belang dat hiermee gemoeid is, omdat momenteel meer dan 50% van de jaarlijkse winning in ons land daar plaatsvindt. Daarmee kan «Groningen» zoveel mogelijk gespaard worden voor de toekomst. In de Gaswet is geregeld dat de Gasunie verplicht is het gas van de kleine velden af te nemen en te mengen met het Groninger gas, waardoor een evenwichtig mengsel ontstaat en waarbij tevens flexibiliteit en balans kan worden gebracht in het totale aanbod van gas. Deze verplichte afname door Gasunie maakt de winning uit kleine velden haalbaar en verkoopbaar.

De Gasunie en met name de handelspoot is steeds meer een commerciële partij en zou het publieke belang, dat is gediend met de winning uit kleine velden, gemakkelijk wat uit het oog kunnen verliezen, hetzij door eigen gas voorrang te geven, dan wel door commerciële risico's af te wentelen op de gemeenschap, c.q. op de kleine velden.

Wordt het niet de hoogste tijd een duidelijke scheiding aan te brengen in de verantwoordelijkheden, waarbij de minister staat voor het publieke belang?

Het amendement-Blaauw (nr. 49) gaf daartoe een goede aanzet, maar is ingetrokken omdat de minister het sterk ontraadde. Wil de minister de

eventuele nadelen en ook de voordelen van een mogelijke scheiding van verantwoordelijkheden, liefst uitvoerig, aangeven? Hoe verhoudt het huidige regime zich met de ontwikkelingen in EG-verband? Wil de minister de wijziging van de Gasrichtlijn hierbij betrekken?

In de artikelen 137 t/m 141 is een mogelijke schadevergoeding en zijn mogelijke voorschotten geregeld, beide in aparte paragrafen. Zijn het vanwege die aparte paragrafen ook twee op zichzelf staande regelingen, die onafhankelijk van elkaar kunnen worden toegepast? Waarom is de naamgeving van par. 9.2 «Schadevergoeding bij insolventie» en waarom niet kortweg «Schadevergoeding»?

Wil de minister lid c. van art. 137 nader toelichten en daarbij ook ingaan op het in de tekst genoemde woordje «reeds»?

Om welk tijdstip gaat het daarbij?

Is aan de voorwaarde van lid c. voldaan als, gebruikmakend van het advies van de Technische Commissie Bodembeweging-TCCB-, de schade geclaimd wordt bij het betreffende Mijnbedrijf en er ofwel geen antwoord, ofwel een onduidelijk antwoord ofwel een weigering komt?

Kan de minister al enig licht laten schijnen over de mogelijke algemene maatregel van bestuur, zoals genoemd in artikel 141, lid 2? Welke onderwerpen wil de minister hierin regelen?

In artikel 76 wordt geregeld dat er een eenmalige afdracht verschuldigd is aan de provincie voor het winnen van koolwaterstoffen. Waarom heeft deze afdracht uitsluitend betrekking op koolwaterstoffen en niet op andere stoffen, zoals zout of mogelijke in de toekomst nog te ontdekken bodemschatten?

Acht de minister het wel redelijk, dat in artikel 138, lid 1 sub b, door de objectiverende passage «of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn» op de benadeelde de bewijslast van het tegendeel wordt gelegd? Temeer daar van het waarborgfonds moeilijk gezegd kan worden dat dit een partij in het rechtsverkeer is, die aanspraak kan maken op duidelijkheid over haar juridische positie. Immers, deze passage vermindert voor het Waarborgfonds het risico aangesproken te worden en vermindert voor de benadeelde de mogelijkheid op dit fonds verhaal te halen.

Leidt deze bepaling bovendien en onder omstandigheden tot een verkorting van de algemene verjaringstermijn uit artikel 3:310 BW, ook zoals deze op grond van artikel 176 van dit wetsvoorstel zal komen te luiden? Deze leden zouden graag een reactie van de minister ontvangen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

Een aantal vragen zouden deze leden voorafgaand aan de plenaire behandeling beantwoord willen zien.

Met dit wetsvoorstel is een poging gedaan de complexiteit en veelheid van financiële voorwaarden en heffingen voor mijnbouwactiviteiten te verminderen. Dit sluit aan bij het streven van de regering om de uit wet- en regelgeving voortvloeiende administratieve lastendruk op het bedrijfsleven te verminderen.

Kan de minister aangeven of terzake van deze vermindering over dit wetsvoorstel advies is gevraagd aan de ACTAL? Niet uit te sluiten is immers dat verdergaande vermindering denkbaar ware geweest, nu het wetsvoorstel duidelijk de kenmerken vertoont van het voortborduren op een lange voorgeschiedenis.

Zodra de winstmarge hoger is dan 25% is de vergunninghouder naast Vpb ook winstaandeel verschuldigd. Deze maatregel lijkt ongunstig uit te

werken voor de vergunninghouder, wiens winstmarge zich net boven de 25% bevindt. Graag ontvangen een reactie van de minister op deze zaak.

Gemeenten heffen OZB over winningslocaties op hun grondgebied. Dit maakt de sinds 1967 vereiste afdrachten van concessionarissen over hun locaties aan de betreffende gemeenten overbodig. Kan de minister aangeven welke grondslag gemeenten hanteren voor de waardebeoordeling OZB en hoe die bedragen zich verhouden tot de voormalige afdrachten?

De vijf concessies, die zijn verleend vóór 1 januari 1965, hebben en houden hun specifieke afdrachtbepalingen, zoals die zijn vastgelegd in de overeenkomsten tussen de Staat en de concessionaris. Die voorschriften wijken fundamenteel af van de financiële bepalingen, die daarna tot stand zijn gekomen. Op grond van artikel 18 kan diezelfde vergunning slechts op aanvraag van de houder gewijzigd worden. Is de minister van mening dat in het kader van de eerbiedigende werking van artikel 18 nog gesproken kan worden van een level playingfield, wanneer de bevoorrechte positie van deze concessionarissen wordt vergeleken met die van de vergunninghouders, die na hen kwamen of komen?

Kan de minister aangeven hoe de relatie tot stand komt tussen het door de overheid gewenste productieniveau enerzijds en de vergunningverlening anderzijds?

Op de wenselijkheid van een aantrekkelijke mijnbouwklimaat en de aandacht voor adequate uitputting en het kleine veldenbeleid wordt in de memorie van toelichting voldoende ingegaan.

Welke instrumenten heeft de overheid als er sprake zou zijn van dreigende overcapaciteit; d.w.z. snellere uitputting van onze delfstoffen, dan door de overheid beoogd? (bijv. 80 mrd m³ aardgas per jaar). Blijkens de weigeringsgronden ex artikel 7-8-9-10 is het niet mogelijk een vergunning te weigeren op grond van criteria afgeleid van het lange termijn energiebeleid.

Voor de opsporing en winning van delfstoffen (en opslag) moet de aanvrager een aantal vergunningen verwerven. Kan de minister meedelen hoe de hiërarchie en/of volgorde geregeld is ten aanzien van de verschillende procedures?

Hoe wordt voorkomen dat de verplichtingen ex Mijnbouwwet in de toekomst niet meer synchroon lopen met bijvoorbeeld Europese richtlijnen en mogelijk nieuwe sectorale wetgeving?

Ondergrondse gasopslag is ook geregeld in de Gaswet. Ware het niet verstandiger dit onderwerp uitsluitend in de Mijnbouwwet te regelen?

Wordt met dit wetsvoorstel op enigerlei wijze voorzien in de ondergrondse opslag van warmte, niet zijnde aardwarmte? Wordt warmte in de terminologie van de wet onder «stof» begrepen?

Valt radioactief afval onder het begrip stof?

Bodembeweging moet gedurende 30 jaar na het beëindigen van de winning gemeten worden door de (voormalige) vergunninghouder. Kan de minister meedelen wat de praktijk t.a.v. bodembeweging laat zien? Is het aannemelijk dat zich zó lang na het beëindigen van de winning nog bodembeweging zal voordoen? En zo ja, is er dan nog sprake van een aantoonbaar causaal verband?

De leden van de **PvdA**-fractie spraken hun tevredenheid uit over de behandeling van dit wetsvoorstel tot nu toe. Informatie van de kant van de minister was snel beschikbaar, helder, inzichtelijk, uitstekend verzorgd. Toch hadden de leden van deze fractie nog enkele vragen. Zo is bij

amendement de termijn van meten door de «commissie Tommel» verlengd tot 30 jaar. De leden van de PvdA-fractie maakten hieruit op dat deze termijn ook geldt voor eventuele gevallen van aansprakelijkheid. Indien dit niet het geval is, kan de minister dan uiteenzetten waarom het redelijk is met een kortere termijn van aansprakelijkheid te werken? De leden van de PvdA-fractie vroegen zich dit met name af in verband met schade door bodemzettingen, die een zeer lange termijn karakter hebben en die niet alleen veroorzaakt worden door winning van grondstoffen, waarmee inmiddels ruime ervaring is opgedaan, maar ook door nieuw gebruik van (holle ruimten in-) ondergrond voor opslag van gas en warmte, waarmee aanzienlijk minder ervaring werd opgedaan.

Voor alle zekerheid: Naar het oordeel van deze leden kan de rechter op grond van algemene regels van bewijsrecht de bewijslast met betrekking tot de oorzaak van schade omkeren als het gaat om schade die typisch het gevolg is van bodembeweging; indien deze voorkomt in een gebied waarin sprake is van mijnbouwactiviteiten. Deelt de minister deze opvatting?

Tot slot waren de leden van de PvdA-fractie van mening dat het verstandig is toch over te gaan tot het instellen van een financiële voorziening voor schade veroorzaakt door deze en gelijksoortige activiteiten. Het is immers niet zeker of de onderneming welke de mijnbouwactiviteiten uitvoert nog bestaat ten tijde van het optreden van schade. Het faillissement van Frima b.v. is hier een goed voorbeeld van. Het zou naar het oordeel van deze leden de Rijksoverheid niet misstaan in een dergelijke voorziening deel te nemen, waar de voordelen van deze activiteiten voor een substantieel deel toevloeien aan het Rijk. Een dergelijke voorziening zou bijvoorbeeld door de betrokken provincie beheerd kunnen worden en na het verstrijken van 30 jaar kunnen terugvloeien naar de (rechtsopvolger van de) betrokken onderneming en/of het Rijk. Kan de minister haar opvatting dat een dergelijke voorziening niet nodig zou zijn nog eens toelichten, rekening houdend met het bovenstaande?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat volgens artikel 9 een vergunning slechts op een aantal omschreven gronden kan worden geweigerd. Het milieubelang wordt in dat artikel niet genoemd. Hoe denkt de minister het belang van het milieu en van natuurgebieden te (kunnen) beschermen bij een aanvraag voor mijnbouwactiviteiten?» Volgens lid 1, c kan een vergunning worden geweigerd op grond van het gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheidszin. Hoe wordt (gebrek aan) maatschappelijke verantwoordelijkheidszin gemeten. Wat zijn daarvoor de criteria?

Blijft de TCBB net zo lang bestaan als er mijnbouwactiviteiten plaatsvinden? Of blijft zij zoveel jaar na afloop daarvan nog bestaan. Indien dat laatste het geval is zijn daarvoor dan structureel gelden gereserveerd? Voor opslag van nucleair afval is naast een opslagvergunning in het kader van de Mijnbouwwet een vergunning nodig in het kader van de Kernenergiewet. In welk stadium bevindt zich het regeringsstandpunt inzake het advies van de commissie Iona?

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van bovengenoemd wetsvoorstel. De Mijnbouwwet kent een lange parlementaire geschiedenis en de fractie van D66 is verheugd om te zien dat de wet nu ter behandeling is aangeboden aan de Eerste Kamer. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hadden zij nog de volgende vragen.

In het voorliggende voorstel is opgenomen dat gebieden waarin historische en oudheidkundige vondsten zijn aangetoond, dan wel redelij-

kerwijs worden vermoed, kunnen worden gesloten voor mijnbouwactiviteiten (amendement Atsma). Hoe wordt dit naar de praktijk vertaald? Hoe wordt omgegaan met het verlenen van mijnbouwvergunningen in gebieden waar deze vondsten (vermoedelijk) aanwezig zijn? In hoeverre kunnen mijnbouwactiviteiten plaatsvinden in de buurt van dergelijke (vermoedelijke) vondsten?

Op het onderwerp van de omkering van de bewijslast staan de argumenten van de minister en die van professor J. M. van Dunné recht tegenover elkaar. Zo komt volgens Van Dunné omkering van de bewijslast in buitenlandse wetgeving voor. De minister geeft in haar brief van 1 maart 2002 aan hier anders tegenaan te kijken. Hoe is het mogelijk dat beide partijen op dit punt zo fundamenteel van mening verschillen? Kan de minister dieper ingaan op de punten waar beiden specifiek van mening verschillen? Een voorbeeld hiervan is de paragraaf 120 van de Bundes-Berggesetz en of deze ook betrekking heeft op olie en gaswinning.

In de Mijnbouwwet is een (nieuwe) wettelijke regeling opgenomen voor de opslag van stoffen in de diepe ondergrond. Naast de mogelijkheden voor de opslag van bijvoorbeeld CO₂, biedt de wet in de toekomst echter ook een mogelijkheid voor de opslag van kernafval.

De milieuvergunningverlening voor opslag van ondergrondse opslag van afvalstoffen zal na aanneming van de Mijnbouwwet van provinciaal niveau (gedeputeerde staten) naar rijksniveau (minister van Economische Zaken) overgaan. De overheveling naar rijksniveau is het gevolg van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (Commissie Epema), waarin is opgenomen dat de verantwoordelijkheid voor de sturing van de afvalstoffen meer centraal moet komen te liggen.

Maar opvallend is dat de milieuvergunning én de vergunning voor de opslag van stoffen in de diepe ondergrond nu in handen komen van één ministerie, namelijk het ministerie van Economische Zaken.

Bij de milieuvergunningen voor ondergrondse opslag van afvalstoffen is alleen een verklaring van geen bezwaar (VVGB) van de minister van VROM nodig. Hoe verhoudt zich dit met het spanningsveld economie – milieu? Hoe wordt in dit geval nu een goede afweging (checks and balances) gegarandeerd? Waarom is de milieuvergunningverlening, zeker op het gebied van opslag van afval in de diepe ondergrond, eigenlijk niet ondergebracht bij het ministerie van VROM? Dit temeer omdat onlangs het onderzoek over kernafval van EZ is overgeheveld naar VROM.

Voor het opslaan van radioactief afval is ook een vergunning op grond van de kernenergiewet vereist. Om wat voor een soort vergunning gaat het hier en hoe verhouden beide vergunningen zich tot elkaar? Graag uitleg hierover.

De verplichting tot het verrichten van metingen is bij amendement verlengd van 5 naar 30 jaar. Welke toegevoegde waarde is te verwachten van deze verlenging? Het is denkbaar dat in bepaalde gevallen al na vijf tot tien jaar volstrekt duidelijk is dat er geen enkele bodembeweging meer is te verwachten als gevolg van een mijnbouwkundige activiteit. Met welke kosten gaat deze verlenging gepaard?

De leden van de Technische Commissie Bodembeweging (TCBB) worden benoemd op basis van deskundigheid en onafhankelijkheid. Het deskundigheidscriterium is opgenomen in de wet. Het onafhankelijkheidscriterium wordt wel genoemd in de memorie van toelichting, maar is niet opgenomen in de wet. Waarom is hiervoor gekozen?

Voor een goed functioneren van de TCBB is het van belang dat de burger vertrouwen heeft in haar advies. Elke schijn van belangenverstremming van de leden moet om die reden voorkomen zien te worden. Kan de

minister meedelen op welke wijze de onafhankelijkheid van de leden van de TCBB gegarandeerd wordt?

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De inzet, om het huidige stelsel van verschillende wetten, uitvoeringsregelingen en besluiten inzake onderzoek naar en winning van delfstoffen, te herzien had hun instemming.

Wel hadden zij nog de volgende vragen.

Naar de mening van deze leden ligt het accent op het bedrijfseconomisch zo aantrekkelijk mogelijk maken van het onderzoek naar en winning van delfstoffen. Als hun zienswijze juist is, hoe is een afdoende bescherming van natuur- en milieuwaarden gewaarborgd?

Over het waarborgfonds bestond bij deze leden nog onduidelijkheid. Is er al overeenstemming met de betrokken partijen over de voorwaarden die zullen worden gehanteerd?

Als een mijnexploitant in gebreke blijft bij een uit te keren schadevergoeding, bijvoorbeeld als gevolg van een faillissement, is er dan een subsidiaire verantwoordelijkheid voor de staat?

Heeft de minister zicht op het aantal ondernemingen dat een eigen schadefonds heeft? Hoe is de verhouding dan tussen eigen schadefonds en het Waarborgfonds?

Kan de minister deze leden informeren over de inhoud van het bij deze wet behorende mijnbesluit?

De Technische Commissie Bodembeweging (TCBB) heeft een algemene adviesfunctie over schadeoorzaken van mijnbouw. Is het de bevoegdheid van de TCBB ook te adviseren aan burgers met concrete vragen over het oorzakelijk verband van mijnbouwschade? Met name bij erg gecompliceerde schadegevallen, waarbij sprake is van meervoudige causaliteit? Dit is ook het geval bij het Engelse mijnrecht, waarbij men bewijslastomkering combineert met een technische adviseur, die particulieren met bodemschade bijstaat.

De beantwoording wachtten deze leden met belangstelling af.

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie** (OSF) vroeg hoe de minister de kans beoordeelt dat particulieren onder de nieuwe wet toch nog voor hoge kosten komen te staan door bodemdaling die enig verband heeft met delfstoffenwinning, en/of lang op (duidelijkheid over) een schadevergoeding moeten wachten? Schadefonds; overheidsgarantie? Kan de CTBB naast deskundigheid ook in voldoende mate over andere benodigde middelen beschikken om de waarschijnlijk soms zeer complexe taak naar behoren te kunnen uitvoeren? Wanneer eindigt het bestaan van de CTBB?

De voorzitter van de commissie,
Luijten

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen