

Kenmerk	W10.02.0387/II
Datum advies	22 oktober 2002
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 8 april 2003, nr 69

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels ter uitvoering van de Mijnbouwwet (Mijnbouwbesluit).

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2002, no.02.004075, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels ter uitvoering van de Mijnbouwwet (Mijnbouwbesluit).

Het ontwerp-Mijnbouwbesluit vormt een uitwerking van de hoofdelementen van de komende Mijnbouwwet (*zie noot 1*) (hierna: de wet) en vervangt de bestaande Mijnreglementen (*zie noot 2*) voor het land en voor het continentaal plat. De meer technische details zullen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling: de Mijnbouwregeling. Het ontwerp-Mijnbouwbesluit bevat regels voor het verrichten van verkenningsonderzoek en voor het winnen en opslaan van stoffen. In de huidige praktijk gaat het over winning van de delfstoffen aardgas, aardolie en zout. 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. Tevens wordt uitwerking gegeven aan de verplichting metingen te doen ten aanzien van bodembeweging en aan de verplichtingen ten aanzien van het ontwerpen, plaatsen, gebruiken en buiten gebruik stellen of verwijderen van mijnbouwwerken. In dat laatste onderdeel zijn ook bepalingen opgenomen ter bescherming van het milieu; dat wil zeggen bepalingen waarin internationale regels zijn omgezet in nationaal recht. 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. Vergunninghouders dienen 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. In een afzonderlijk hoofdstuk wordt nadere invulling gegeven aan de wettelijke regeling van het Waarborgfonds mijnbouwschade dat in hoofdstuk 9 van de wet is opgenomen naar aanleiding van het amendement Witteveen-Hevinga en Van Walsem. (*zie noot 3*)

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij een aantal opmerkingen in verband waarmee enige aanpassing van het besluit wenselijk is.

1. In het ontwerp-Mijnbouwbesluit is - evenals in de bestaande Mijnreglementen - op ruime schaal gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Volgens de nota van toelichting is het aantal van zulke bepalingen enigszins

teruggebracht. De Raad constateert echter dat in een aantal gevallen de aanvaardbaarheid van subdelegatie niet evident is.

- Ten aanzien van de artikelen 80, 81 en 83 merkt de toelichting op dat het handhaven van de mogelijkheid om regels te kunnen vaststellen bij ministeriële regeling noodzakelijk is om slagvaardig te kunnen reageren op in de toekomst verwachte, regelmatig terugkerende aanpassingen van internationale verplichtingen. Toegelicht dient te worden of het hier inderdaad uitsluitend gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

- Volgens artikel 105, derde lid, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing of aanvulling van de voor kabels geldende normen. Uit de nota van toelichting wordt duidelijk dat met de woorden "toepassing of aanvulling" bedoeld wordt op termijn de thans voor kabels geldende doelvoorschriften te vervangen door de in ontwikkeling zijnde ISO-normering. Deze vervanging van het normencomplex via delegatie aan de minister staat op gespannen voet met het uitgangspunt (sub)delegatie zo nauwkeurig mogelijk te begrenzen. De Raad acht heroverweging van deze bepaling wenselijk.

- Artikel 133 opent de mogelijkheid bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de inrichting en de administratie van het Waarborgfonds mijnbouwschade, alsmede het daarop uit te oefenen toezicht. De Raad adviseert te verduidelijken dat deze bepaling uitsluitend ziet op het toezicht op de inrichting en de administratie van het fonds.

De Raad adviseert de voorgestelde bevoegdheden tot het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling nader te bezien. De bevoegdheden die na deze heroverweging overblijven dienen van een dragende motivering (*zie noot 4*) te zijn voorzien.

2. Het Waarborgfonds mijnbouwschade bezit rechtspersoonlijkheid. Deze juridisch-technische constructie heeft volgens de nota van toelichting (*zie noot 5*) als enig doel het geld in het fonds volledig apart te houden van algemene middelen van het Rijk. Gevolg van deze constructie is dat de Comptabiliteitswet 2001 niet van rechtswege van toepassing is.

Aangezien het fonds wordt beheerd door een minister wordt het wenselijk geacht op het beheer van het fonds de Comptabiliteitswet 2001 waar mogelijk en zinvol van overeenkomstige toepassing te verklaren. Met het oog hierop is in artikel 132, eerste lid, aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid toegekend om van de Comptabiliteitswet 2001 af te wijken als toepassing van die wet niet mogelijk of zinvol is. De bevoegdheid die hiermee aan de minister wordt gegeven is naar de mening van de Raad te weinig begrensd en onvoldoende concreet: hij adviseert in de bepaling op te nemen welke onderdelen van de Comptabiliteitswet 2001 niet van overeenkomstige toepassing zijn. Voorts dient de medebetrokkenheid (*zie noot 6*) van de Minister van Financiën tot uitdrukking te worden gebracht.

3. Op grond van artikel 38 is het verboden op een mijnbouwwerk aardgas af te blazen of af te fakkelen in de open lucht dan wel andere verontreinigende stoffen uit te stoten. Volgens de toelichting strekt deze bepaling tot bescherming van het milieu. De woorden "bescherming van het milieu" dienen daarbij - evenals in de Wet milieubeheer (*zie noot 7*) - ruim te worden opgevat. Gezien het verband dat tussen die wet en het ontwerpbesluit beoogd is aan te brengen, verdient het aanbeveling in het derde lid op te nemen dat de bevoegdheid bij ministeriële regeling regels te stellen wordt uitgeoefend in het belang van de bescherming van het milieu.

4. In de artikelen 56 en 60 is sprake van een verklaring van een onafhankelijke deskundige die

zijn oordeel moet geven over een voorgenomen plaatsing dan wel verwijdering van een mijnbouwinstallatie. De toelichting legt uit dat als in de praktijk voldoende ervaring is opgedaan met het werken met verklaringen van onafhankelijke deskundigen bezien zal worden of een erkenningsregeling voor deze deskundigen bij of krachtens het Mijnbouwbesluit kan worden vastgesteld. De Raad adviseert in de tekst van het besluit een basis te creëren voor een eventuele erkenningsregeling.

5. Volgens het slot van paragraaf 2.1 van de nota van toelichting wordt in het ontwerpbesluit geen invulling gegeven aan het financiële hoofdstuk van de Mijnbouwwet (hoofdstuk 5), omdat de noodzakelijke regels ten aanzien van het financiële regime zijn geregeld in de Mijnbouwwet en in de van overeenkomstige toepassing verklaarde Algemene wet inzake rijksbelastingen en Invorderingswet.

Artikel 103 van de wet maakt het echter wel mogelijk regels te stellen inzake de uitvoering van hoofdstuk 5 en inzake afdrachten aan de staat in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen (bijvoorbeeld opslag). Volgens het slot van paragraaf 2.2 van de nota van toelichting worden ten aanzien van opslag - evenals bij aardwarmte - de toekomstige ontwikkelingen afgewacht alvorens aan deze nadere regels invulling te geven.

De Raad adviseert te verduidelijken waar de financiële uitvoeringsregels, die op grond van artikel 103 van de wet mogen worden gesteld, zullen worden opgenomen.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 oktober 2002, no.W10.02.0387/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- De in artikel 13 voorgestelde verplichting aan de onderzoeker om het Kustwachtcentrum in Den Helder dagelijks te informeren over de voortgang van het verkenningsonderzoek, spoort niet met de reikwijdte die in de toelichting op artikel 11 aan de term "oppervlaktewater" is gegeven (namelijk inclusief de in het land gelegen wateren zoals meren, plassen en rivieren).
- In de artikelen van paragraaf 2.3 (scheepvaartrestrictiegebieden) tot uitdrukking brengen in verband met welke belangen en omstandigheden de beperkingen worden voorgesteld (respectievelijk: matig bevaren scheepvaartroutes; druk bevaren scheepvaartroutes; ankergebieden nabij aanloophavens; de rede van Hoek van Holland en oefen- en schietgebieden in gebruik bij het Ministerie van Defensie).
- In artikel 25, eerste lid, onder f, de formulering "buiten gebruik wordt gesteld" gebruiken.
- Daar artikel 39, onder b, van de wet de term "opslagplan" niet kent in het opschrift van paragraaf 3.2, in de aanhef van artikel 26, eerste lid, en in de artikelen 27 en 29 de formulering "het opslaan van stoffen" gebruiken.

- Bij de volgorde van de bepalingen van paragraaf 2.3 uitgaan van de zwaarte van de beperking; verboden, tenzij (artikelen 16 en 17), verboden zonder vergunning (artikelen 18 en 20) en een absoluut verbod (artikel 20).
- Voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan (een) minister(s) de terminologie van aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen (bijvoorbeeld in artikel 80, tweede en vierde lid).
- In artikel 167, eerste lid, het woord "onthefing" vervangen door het woord: vergunning.
- In artikel 174, tweede lid, de verwijzing naar het "derde" lid van het Mijnreglement 1964 vervangen door een verwijzing naar het "eerste" lid van dat reglement.
- In artikel 188, onderdeel B, het in artikel 7.3, eerste lid, na onderdeel c, van het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer ingevoegde onderdeel aanduiden met de letter "d"

Nota van toelichting

- Inzake de redactie van de nota van toelichting aanwijzing 220 Ar in acht nemen (bijvoorbeeld: niet spreken over de "vigerende" mijnwetgeving).
- In de toelichting op artikel 8 de verwijzing naar artikel 44 van de wet vervangen door een verwijzing naar artikel 49.
- In de toelichting op artikel 96 verwijzen naar artikel "3:28" van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van naar artikel 3:29.
- In de toelichting op artikel 179 de verwijzing naar artikel 188a vervangen door: 194, eerste lid.

Nader rapport (reactie op het advies) van 3 december 2002

Het is verheugend dat de Raad de strekking van het ontwerpbesluit onderschrijft. Op de opmerkingen die in het advies zijn gemaakt, wordt hierna ingegaan.

1. In de toelichting op het derde lid van de artikelen 81 en 83 is thans nadrukkelijker onderstreept dat de daarbij vastgelegde subdelegatie uitsluitend strekt tot het in de Nederlandse wetgeving verwerken van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. Het maken van een vergelijkbare opmerking met betrekking tot artikel 80, zoals de Raad adviseert, is naar mijn mening niet op zijn plaats. Immers anders dan bij de artikelen 81 en 83, wordt in artikel 80, tweede en derde lid, expliciet aangegeven in welke gevallen het verbod, neergelegd in het eerste lid van het laatstgenoemde artikel, niet geldt. Doordelegeren naar een ministeriële regeling op een wijze overeenkomstig het derde lid van de artikelen 81 en 83 is dan ook niet nodig. Wellicht ten overvloede voeg ik hier nog aan toe dat subdelegatie als bedoeld in artikel 80, vierde lid, slechts betreft het stellen van nadere regels omtrent enige technische uitvoeringsaspecten.

Uit de toelichting op artikel 105, derde lid, zou kunnen worden afgeleid - de Raad maakt hierover een opmerking - dat het in het voornemen ligt de thans voor kabels geldende doelvoorschriften te gelegener tijd te vervangen door thans in ontwikkeling zijnde ISO-normering. Dit is niet het geval. Teneinde dit misverstand weg te nemen is deze bepaling en de toelichting daarop opnieuw geredigeerd. Opgemerkt wordt dat de redactie van artikel 105, derde lid, vergelijkbaar is met die van artikel 93, derde lid.

Artikel 133 biedt de mogelijkheid om naast regels omtrent de inrichting en de administratie van het fonds mede regels te stellen omtrent het toezicht op de inrichting en de administratie ervan. Dus niet wordt beoogd dit artikel aan te wenden voor het verwezenlijken van andere doeleinden, dan hiervoor genoemd. Teneinde andere interpretaties van deze bepaling uit te sluiten, is de redactie van artikel 133 verduidelijkt als door de Raad bepleit.

2. Het advies van de Raad om in artikel 132 op te nemen welke onderdelen van de Comptabiliteitswet 2001 niet van overeenkomstige toepassing zijn, is niet overgenomen. Dit is in deze fase vrijwel ondoenlijk en bergt een risico op wettelijke leemtes in zich. Oorzaak hiervan is met name gelegen in de omstandigheid dat het Waarborgfonds mijnbouwschade een nieuw instrument is, waarmee in de praktijk ervaring moet worden opgedaan. Daarom omvat artikel 132 een clause waarbij van de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop berustende bepalingen kan worden afgeweken als toepassing van die wet niet mogelijk of zinvol is. In dit verband merk ik op dat bij gelegenheid van de evaluatie van het Waarborgfonds mijnbouwschade, waarbij nut en noodzaak van de eigen rechtspersoonlijkheid van het fonds zal worden gezien, ook in ogenschouw zal worden genomen welke onderdelen van de Comptabiliteitswet 2001 buiten toepassing zouden moeten blijven. Wel heb ik gevolg gegeven aan het advies van de Raad om de medebetrokkenheid van de Minister van Financiën in het artikel tot uitdrukking te brengen.

3. Artikel 38, derde lid, is genormeerd overeenkomstig de aanbeveling van de Raad.

4. Ik acht het thans niet opportuun in de tekst van het besluit een basis te creëren voor een eventuele erkenningsregeling. Zoals uit de toelichting op de artikelen 56 en 60 blijkt, dient eerst voldoende kennis te worden vergaard over kwaliteitseisen waaraan een over te leggen verklaring zou moeten voldoen alsmede over werkwijze en positionering van de in die artikelen bedoelde onafhankelijke deskundigen. Reden hiervan is dat ik ernaar streef te zijner tijd bij het besluit een zo uitputtend mogelijke opsomming van eisen op te nemen waaraan zo'n verklaring en een deskundige dienen te voldoen. Zou in deze fase aan het advies van de Raad gevolg worden gegeven, dan zal dit er ongetwijfeld toe leiden dat de in de tekst van het besluit te normeren erkenningsregeling onvolkomen zal zijn en mitsdien op een later tijdstip onvermijdelijk dient te worden aangepast.

5. Aan het slot van paragraaf 2.2 van de nota van toelichting is een passage opgenomen waarin nader wordt gemotiveerd dat afgewacht dient te worden of toekomstige ontwikkelingen van dien aard zullen zijn dat deze aanleiding (kunnen) geven tot het opnemen van een nadere regeling omtrent afdrachten in verband met andere vergunningen dan die tot het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen.

6. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met dien verstande dat naar aanleiding van de kanttekening bij het tweede streepje de artikelen 44 en 45 in overeenkomstige zin zijn verduidelijkt. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt enige redactionele aanpassingen in het besluit en de nota van toelichting aan te brengen alsmede de toelichting te actualiseren. Verder is een aantal misstellingen rechtgezet; verwezen wordt naar de artikelen 6, tweede lid, 23, eerste lid, onderdeel b, 44 en 45. Tenslotte is gebleken dat het besluit enkele omissies vertoonde. Herstel van deze omissies betreft de artikelen 2, eerste lid, onderdeel c, 8, tweede lid, 37, tweede lid, 28, onderdelen e en f, 42, 98, 115, tweede lid, 175, eerste lid, 176 en 181.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken

(1) Kamerstukken I 2001/02, 26 219, nr.313. Het voorstel is op 9 april 2002 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Eerste-Kamercommissie voor Economische Zaken heeft op 6 september 2002 de memorie van antwoord ontvangen. De inbreng voor het nader voorlopig verslag vond plaats op 1 oktober 2002.

(2) Het Mijnreglement 1964, het Mijnreglement continentaal plat en het Groevenreglement 1947.

(3) Kamerstukken II 2001/02, 26 219, nr.90.

(4) Bij de invulling van die motivering kan gebruikgemaakt worden van paragraaf 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

(5) Toelichting op artikel 132.

(6) Terminologie van aanwijzing 31 Ar.

(7) Artikel 1.1, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer:

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen:

a. ...;

b. worden onder bescherming van het milieu mede verstaan de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.