

Vergaderjaar 1998–1999

26 219

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 april 1998 en het nader rapport d.d. 18 september 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 december 1997, no. 97.005989, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 december 1997, nr. 97.005989, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mijn ambtsvoorganger te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 april 1998, nr. W10.97.0781, bied ik u hierbij aan.

Inleiding

1. Het wetsvoorstel is een algehele herziening van de Mijnwet 1810, waarbij de vier wetten die van toepassing zijn op de mijnbouw op zowel het land als het continentaal plat, zijnde de Mijnwet 1810, de Mijnwet 1903, de Wet opsporing delfstoffen en de Mijnwet continentaal plat, tot een Mijnbouwwet worden geïntegreerd. Daarnaast worden op een aantal punten meer of minder ingrijpende wijzigingen in vergelijking met de huidige mijnwetgeving beoogd. In het wetsvoorstel zijn duidelijke keuzen gemaakt, hetgeen leidt tot een overzichtelijk geheel van regelgeving, ook wat betreft afstemming op andere wetgeving. Desalniettemin ziet de Raad van State aanleiding om nadere aandacht te vragen voor enkele hoofdthema's van het wetsvoorstel.

1. Het is verheugend dat de raad het wetsvoorstel beoordeelt als een overzichtelijk geheel van regelgeving, ook wat betreft afstemming op andere wetgeving. Op de hoofdthema's van het wetsvoorstel, waar de raad nadere aandacht voor vraagt, wordt hierna ingegaan.

De nummering van de artikelen van het wetsvoorstel is bij deze gelegenheid in overeenstemming gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 95, tweede lid). In dit nader rapport wordt verwezen naar de artikelen volgens de oude nummering, terwijl de nieuwe artikelnummers tussen haakjes zijn vermeld.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Werkingsfeer

2. Ingevolge artikel 1.2, tweede lid, is de wet met betrekking tot delfstoffen slechts van toepassing voorzover deze delfstoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn. Het derde lid van deze bepaling regelt hetzelfde voor aardwarmte, echter voorzover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig is. Op delfstoffen die op een diepte van minder dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn is de Ontgrondingenwet van toepassing. Op aardwarmte op een diepte van minder dan 500 meter is de Grondwaterwet van toepassing. Aangezien niet ondenkbaar is dat een voorkomen deels boven en deels onder de genoemde grenzen aanwezig is, zou dan als gevolg van de getrokken grenzen de opsporing en winning aan twee wettelijke regimes onderworpen zijn. Het college beveelt aan voor deze situatie een conflictregel in het wetsvoorstel op te nemen.

2. De raad stelt voor een conflictregeling op te nemen voor het geval delfstofwinning, opslag of aardwarmtewinning onder verschillende wettelijke regimes komt te vallen. Het advies wordt niet gevolgd omdat de kans op het optreden van een dergelijke situatie, gegeven de kennis omtrent voorkomens in de Nederlandse ondergrond, uiterst klein is en omdat zelfs dan nog geen conflicterende situatie ontstaat. Met het huidige systeem kan ervaring worden opgedaan. Hieromtrent is een beschouwing opgenomen in de memorie van toelichting (zie paragraaf 2.3).

3. Ingevolge artikel 1.2, tweede lid, is de wet van toepassing op delfstoffen voorzover deze op een diepte van meer dan 100 meter beneden de aardbodem aanwezig zijn. Desalniettemin voorziet artikel 4.13, eerste lid, onder a, erin dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter bescherming van de veiligheid met het oog op instorting regels kunnen worden gesteld omtrent het met gebruikmaking van een boorgat, tunnel, schacht of ander ondergronds werk onttrekken aan de ondergrond van delfstoffen, voorzover deze delfstoffen op een diepte van minder dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn. Gezien de beperking van het ruimtelijk toepassingsbereik van de wet met betrekking tot delfstoffen in artikel 1.2, tweede lid, is niet duidelijk hoe artikel 4.13, eerste lid, onder a, zich tot deze bepaling verhoudt. De Raad adviseert deze onduidelijkheid op te heffen.

3. In paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt toegelicht waarom technische eisen gesteld kunnen worden aan de winning van delfstoffen op een diepte tot 100 meter. In artikel 1.2 (2), tweede lid, is nu tot uitdrukking gebracht dat artikel 4.13 (46) een uitzondering vormt op de regel dat het wetsvoorstel zich niet uitstrekt tot delfstoffen op een diepte tot 100 meter.

Vergunningen voor opsporen en winnen

4. In het wetsvoorstel wordt de vergunning over de hele linie ingevoerd als de titel op grond waarvan opsporing, winning en opslag plaatsvinden. Ingevolge artikel 1.3, eerste lid, zijn delfstoffen eigendom van de staat, welk eigendom door rechtmatige winning op de vergunninghouder overgaat voor gewonnen hoeveelheden. Voor de nog niet gewonnen delfstoffen is de vergunninghouder belanghebbende in administratiefrechtelijke zin. Onduidelijk is evenwel welke civielrechtelijke implicaties zijn verbonden aan de keuze voor het administratiefrechtelijke instrument van de vergunning in bijvoorbeeld het geval dat een vergunning achteraf ongeldig blijkt te zijn. De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

4. In de praktijk zal het zich zelden voordoen dat een winningsinstallatie wordt geplaatst zonder dat de desbetreffende winningsvergunning onherroepelijk van kracht is geworden. Daarvoor zijn in het normale geval de investeringen in de winningsinstallatie te kostbaar en is de voorbereidingstijd te lang. Als er al wel gewonnen zou zijn op basis van een verleende winningsvergunning en de rechter de vergunning heeft vernietigd, brengt dit in beginsel mee dat de rechtsgevolgen van de vergunning – waaronder de overgang van de eigendom van de gewonnen delfstoffen op de vergunning-

houder – eveneens vernietigd zijn (artikel 8:72, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht). De rechter is evenwel bevoegd te bepalen dat de eigendoms-overgang niet deelt in die vernietiging (artikel 8:72, derde lid, Algemene wet bestuursrecht). Het ligt in de rede dat de rechter van die bevoegdheid gebruik zal maken, als dit een goede afwikkeling van de gevolgen van de winning bevordert.

Vervolgens is er het (theoretische) geval dat gewonnen is op basis van een nadien vernietigde winningsvergunning en bovendien de rechter geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om de eigendomsovergang van de gewonnen delfstoffen in stand te laten. De eigendom van de gewonnen delfstoffen is nu niet overgegaan op de vergunninghouder. Vaak zullen echter de delfstoffen door de (beschikkingsonbevoegde) vergunninghouder reeds zijn doorverkocht en geleverd aan een derde. Voor een geldige overdracht is beschikkingsbevoegdheid van de vergunninghouder een vereiste (artikel 3:84, eerste lid, Burgerlijk Wetboek). Echter, op grond van artikel 3:86, eerste lid, Burgerlijk Wetboek, is een derde beschermd tegen de beschikkingsonbevoegdheid van de vergunninghouder, en wordt hij dus wél eigenaar van de delfstoffen, mits hij te goeder trouw is en niet om niet heeft verkregen. De relevante bepalingen van het BW zijn van toepassing.

5. In artikel 2.2 is voorzien in de mogelijkheid om (tijdelijk) bij ministeriële regeling en vervolgens bij wet (artikel 2.2, tweede lid) een gebied te sluiten voorzover dit noodzakelijk is met het oog op de kans op schade voor het milieu of op schade door beweging van de aardbodem als gevolg van het winnen van delfstoffen in het gebied. Artikel 2.2 heeft tot gevolg dat niet alleen nog in te dienen, maar ook reeds ingediende aanvragen zullen worden afgewezen. Bovendien betekent dit dat de houder van een opsporingsvergunning geen gebruik kan maken van artikel 2.6 om een winningsvergunning te verkrijgen. Voor dit laatste geval voorziet artikel 2.2, derde lid, erin dat een wet als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, zo nodig een vergoeding regelt voor de houder van een opsporingsvergunning die voldoet aan de in deze bepaling neergelegde voorwaarden. De Raad wijst erop dat het in de opzet van dit artikel niet uitgesloten moet worden geacht dat de in artikel 2.2, tweede lid, bedoelde wet niet totstandkomt, omdat hetzij geen voorstel wordt ingediend (artikel 2.2, tweede lid, onder a), hetzij het betrokken voorstel wordt ingetrokken of niet wordt aanvaard (artikel 2.2, tweede lid, onder c). In dat geval bestaat er geen basis in deze wet voor de vergoeding van schade die is geleden ten gevolge van de (tijdelijke) sluiting van een gebied. Naar het oordeel van de Raad dient voor deze leemte een voorziening te worden getroffen.

5. In paragraaf 6.7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet dat er onvoldoende aanleiding is om een speciale schadevergoedingsregeling op te nemen.

6. De in artikel 2.2, derde lid, voorziene vergoeding heeft blijkens de laatste volzin van die bepaling betrekking op de kosten die de houder van de vergunning heeft gemaakt ten behoeve van de aantoning van de delfstoffen, voorzover niet op andere wijze in een redelijke vergoeding is of kan worden voorzien. Gezien het feit dat ingevolge artikel 2.6 een winningsvergunning in beginsel wordt verleend aan de houder van een opsporingsvergunning die met gebruikmaking van die vergunning de aanwezigheid van delfstoffen heeft aangetoond, is bij het college de vraag gerezen of niet ook kosten die zijn gemaakt ter voorbereiding van de winning voor vergoeding in aanmerking behoren te komen. De Raad beveelt aan ten minste op dit aspect in de memorie van toelichting in te gaan.

6. In de toelichting bij artikel 2.2 (7) wordt toegelicht waarom ten behoeve van de winning gemaakte kosten voordat een winningsvergunning is verleend in geval van sluiting van een gebied niet vergoed worden.

Veilen van vergunningen

7. Artikel 2.21 voorziet in de mogelijkheid om een veilingstelsel te introduceren. In het eerste lid is geregeld dat bij wet kan worden bepaald dat in bij die wet bepaalde gevallen de beslissing op een vergunningaanvraag wordt

gebaseerd op de in artikel 2.5, eerste lid, onderdelen a tot en met d, bedoelde criteria en de prijs die de aanvrager bereid is te betalen om de vergunning te verkrijgen. Het tweede lid regelt dat met het oog op de toepassing van het eerste lid bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat in bij die regeling bepaalde gevallen, in afwijking van artikel 2.12, de beslissing op een aanvraag om een vergunning wordt aangehouden. Artikel 2.2, tweede lid, is op dit tweede lid van overeenkomstige toepassing.

Uit paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting blijkt dat vooralsnog is afgezien van het introduceren van het veilingsstelsel, doch dat indien de omstandigheden zich wijzigen het in de rede ligt om van het marktmechanisme gebruik te maken door het veilen van vergunningen.

Aangezien in dat geval aanzienlijke aanpassingen van het huidige stelsel zullen moeten worden aangebracht, is een voorziening bij wet noodzakelijk.

De in artikel 2.21, eerste lid, toegepaste constructie is naar het oordeel van de Raad niet alleen ongebruikelijk, doch zij is ook overbodig. Immers kan de formele wetgever ook zonder een dergelijke bepaling in een latere (wijzigings)wet bepalen dat de beslissingen op aanvragen in nader omschreven gevallen zullen worden gebaseerd op andere criteria dan voorzien in de wet.

Voorts wijst de Raad erop dat tot op heden slechts weinig ervaring is opgedaan met het veilen als instrument voor de toewijzing van vergunningen. In het licht hiervan acht hij het voorbarig reeds thans een daarop betrekking hebbende bepaling in de wet op te nemen.

De Raad beveelt aan artikel 2.21 te schrappen.

7. Gelet op het advies van de raad is de in het wetsvoorstel opgenomen voorziening omtrent het veilen van vergunningen heroverwogen.

Zoals in de memorie van toelichting (paragraaf 4.3 oud) werd uiteengezet zou introductie van een systeem van veilen van vergunningen in de rede kunnen liggen in een geval waarin door nog niet te voorspellen ontwikkelingen een verhoogde belangstelling voor opsporings- of winningsvergunningen zou ontstaan. Het is denkbaar om in zo'n geval het marktmechanisme, in de vorm van een systeem van veilen van vergunningen, te gebruiken om een juist antwoord te vinden op de vraag aan wie een vergunning verleend zou moeten worden en welke prijs of afdracht daar tegenover zou moeten staan. Een dergelijke systeem zou aanzienlijke aanpassingen van het huidige systeem vergen, een voorziening bij wet is hiervoor noodzakelijk. Artikel 2.21 regelde dan ook dat het veilen bij wet ingevoerd zou moeten worden. De raad stelt terecht dat de wetgever een dergelijk systeem ook in kan voeren zonder dat dit in de Mijnbouwwet bepaald is. De betekenis van artikel 2.21 lag dan ook met name in de in het artikel geboden mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat de beslissing op vergunningsaanvragen wordt aangehouden. Dit geeft de regering de mogelijkheid om, gelet op de gewijzigde omstandigheden, een wetsvoorstel in procedure te brengen. Op de aanvragen kan dan beslist worden op basis van de door de wetgever vastgestelde nieuwe regels, waarin het veilingsstelsel is opgenomen.

Het is echter de vraag of een dergelijke wijziging van omstandigheden zo plotseling op zal komen, dat het nodig is om de beslissingen op vergunningsaanvragen aan te houden. Omdat die noodzaak bij heroverweging niet vast is komen te staan, is het advies van de raad gevolgd en is artikel 2.21 uit het wetsvoorstel geschrapt. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

8. Afgezien van het vorenstaande merkt de Raad voorts op dat het niet duidelijk is hoe het in artikel 2.5, eerste lid, onder d, opgenomen criterium (het belang van het doelmatig en voortvarend opsporen en winnen) zal worden toegepast naast het in artikel 2.21, eerste lid, onder b, opgenomen criterium (de prijs die de aanvrager bereid is te betalen). Immers heeft het criterium van artikel 2.5, eerste lid, onder d, een subsidiair karakter in zoverre het slechts wordt toegepast indien na een beoordeling op grond van de criteria van de onderdelen a tot en met c, de betrokken aanvragen gelijkwaardig zijn gebleken. In de context van het in artikel 2.21 bedoelde veilingsstelsel vervult het prijs criterium een soortgelijke functie.

De Raad beveelt aan om hetzij de verwijzing naar artikel 2.5, eerste lid, onder d, te laten vervallen hetzij in de memorie van toelichting uiteen te zetten hoe de twee besproken criteria naast elkaar zullen worden toegepast.

8. Omdat artikel 2.21 uit het wetsvoorstel is geschrapt, is de door de raad voorgestelde wijziging van artikel 2.5 (10), eerste lid, niet meer aan de orde.

Zorg voor een goede uitvoering van activiteiten

9. In artikel 4.1 is een algemene verplichting tot zorg en nazorg opgenomen. Op grond van deze bepaling dient de houder van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning dan wel de laatste houder daarvan alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat de onder a tot en met d van deze bepaling omschreven gevolgen intreden. In de toelichting op dit artikel wordt slechts aangegeven dat deze algemene verplichting niet strafrechtelijk, maar wel civielrechtelijk en bestuursrechtelijk zal worden gehandhaafd en dat artikel 4.1 onverlet laat dat met betrekking tot de zorg en nazorg bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld (op grond van artikel 4.11).

De Raad is van oordeel dat, mede gelet op de open formulering van deze algemene verplichting, in de memorie van toelichting nader dient te worden aangegeven welke functie deze bepaling in hoofdstuk 4 vervult naast de meer concreet verwoorde verplichtingen inzake de zorg voor het milieu in met name de artikelen 4.3 (het verrichten van metingen) en 4.6 (het verwijderen van installaties en schroot).

9. Aan het advies van de raad om in de memorie van toelichting nader aan te geven welke functie artikel 4.1 (34) (zorgplichtbepaling) vervult naast de meer concreet verwoorde verplichtingen inzake de zorg voor het milieu in met name de artikelen 4.3 (36) en 4.6 (39), is gevolg gegeven. Paragraaf 5 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.1 (34) zijn in die zin aangevuld.

10. De Raad constateert voorts dat artikel 4.1 inhoudelijk beperkter van opzet is dan het vergelijkbare artikel 1.1a van de Wet milieubeheer (WMB). Het tweede lid van de laatstgenoemde bepaling houdt immers niet alleen de verplichting in om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs geveerd kunnen worden om te voorkomen dat voor het milieu nadelige gevolgen intreden, doch ook de verplichting om voor het milieu nadelig handelen achterwege te laten of zoveel mogelijk te beperken dan wel ongedaan te maken. Bovendien heeft artikel 1.1a, tweede lid, WMB door het gebruik van de woorden «in ieder geval» het karakter van een minimumregeling. Aangezien ook de onderhavige bepaling het milieubelang dient en de WMB grotendeels op dit wetsvoorstel van toepassing is, is bij het college de vraag gerezen waarom bij de formulering van dit artikel niet meer is aangesloten bij de tekst van artikel 1.1a WMB. De Raad adviseert ten minste de toelichting op dit punt aan te vullen.

10. Alhoewel de raad terecht stelt, dat artikel 4.1 (34) van het wetsvoorstel vergelijkbaar is met artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, is, met name om de formulering van dit artikel 4.1 goed aan te laten sluiten op de overige bepalingen van het wetsvoorstel, niet verder aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. In dat artikel wordt gesproken van een handelen of nalaten en het nemen van maatregelen. Artikel 4.1 (34) van het wetsvoorstel schrijft voor dat de vergunninghouder «alle maatregelen (neemt) die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden». Daarbij is er vanuit gegaan dat het nemen van maatregelen ook kan betekenen dat een handeling wordt verricht (het handelen) of dat een handeling achterwege wordt gelaten (het nalaten).

Het wetsvoorstel zelf kent naast de algemene bepaling van artikel 4.1 (34) enkele specifieke bepalingen omtrent zorg en nazorg; zie met name de artikelen 4.3, 4.6 en 4.7 (36, 39 en 40). Ook in het Mijnbouwbesluit zullen omtrent zorg en nazorg specifieke regels gesteld worden. In die zin is artikel 4.1 (34) aanvullend van karakter. De toelichting is op dit punt enigszins aangescherpt.

11. In artikel 4.4, tweede lid, wordt bepaald dat de minister eisen kan stellen aan de tot stand te brengen overeenkomst tussen een vergunninghouder en de voor het aangrenzende gebied tot het winnen van de delfstoffen gerechtigde, wanneer de winningsvergunning geldt voor een gebied waarin zich een

voorkomen bevindt dat de grens van het vergunningsgebied overschrijdt. De Raad adviseert in de toelichting, en zo nodig in de wet zelf, aan te geven welke eisen het hier betreft.

11. In de toelichting bij artikel 4.4 (37), tweede lid, is nader op deze eisen ingegaan.

Risicoaansprakelijkheid

12. In artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) (artikel 11.8 van het wetsvoorstel) wordt in het eerste lid een nieuw onder b ingevoegd inhoudende dat een exploitant als bedoeld in artikel 2.1 of artikel 3.1, die een mijnbouwwerk aanlegt of doet aanleggen dan wel in gebruik heeft, aansprakelijk is voor een beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Vervolgens is in artikel 177, lid 4, geregeld dat voor schade door beweging van de bodem aansprakelijk is degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is.

De memorie van toelichting vermeldt dat de bepalingen betreffende de aansprakelijkheid mede een uiting zijn van het streven om te komen tot meer uniformiteit met betrekking tot de aansprakelijkheid voor ingrepen in de bodem. Niet wordt ingegaan op de specifieke situatie dat verschillende vergunninghouders activiteiten rondom de grond van deze eigenaar ontplooiën. Het geval kan zich voordoen dat niet duidelijk is welke vergunninghouder in zo'n situatie aansprakelijk gesteld dient te worden. Naast het moeilijk aantoonbare causale verband loopt de eigenaar tevens het risico dat dit causale verband in het geheel niet aantoonbaar is en derhalve schadevergoeding niet verkregen kan worden. Dit kan voor de grondeigenaar betekenen dat een eventueel benodigd onderzoek hoge kosten met zich brengt en lang kan gaan duren.

In de toelichting op artikel 6.9 wordt op deze situatie slechts indirect ingegaan in het kader van de bespreking van de taak van de Technische commissie bodembeweging.

De Raad is van mening dat in ieder geval in de toelichting op de positie van de grondeigenaar in deze specifieke situatie ingegaan zou moeten worden.

Tevens verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting in te gaan op andere mogelijke oplossingen en zo nodig in een regeling hiervoor te voorzien. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan varianten als de oprichting van een schadefonds door de vergunninghouders gezamenlijk of het treffen van een soortgelijke regeling als opgenomen in artikel 40 van de Grondwaterwet.

12. Naar aanleiding van de opmerkingen van de raad breng ik in de eerste plaats onder de aandacht dat de invoering van risico-aansprakelijkheid als voorzien in het wetsvoorstel geen wijziging brengt in het toepasselijke schadevergoedingsrecht van afdeling 6.1.10 van het Burgerlijk Wetboek, waarin (mede) bepalingen betreffende causaal verband zijn te vinden. Het is juist dat, zoals de raad stelt, (ook in het geval van risico-aansprakelijkheid) de bewijslast met betrekking tot het verband tussen de schade en de daarvoor aansprakelijke exploitant op de gelaedeerde rust. Hoe zwaar deze bewijslast op hem zal drukken wordt mede bepaald door de wijze waarop de rechter met de hem door artikel 177 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering toegekende bevoegdheid om de bewijslast om te keren omgaat. In ieder geval is voor de gelaedeerde van groot belang dat hij zich kan wenden tot de Technische commissie bodembeweging voor een oordeel van deskundigen over het causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en bodembeweging. Het ligt in de verwachting dat dit oordeel een goede basis zal kunnen gaan bieden voor schikkingen. Nu door invoering van risico-aansprakelijkheid kwesties als de onrechtmatigheid van de betrokken schadeveroorzakende gedragingen niet meer relevant zijn, is het bewijs van het causaal verband immers voor het aannemen van een verplichting tot schadevergoeding de belangrijkste bepalende factor. De toelichting op artikel 11.8 (137) is in de zin van het vorenstaande aangevuld.

Wat betreft de complicaties bij de bewijsvoering in gevallen van meervoudige veroorzaking waarbij vanuit verschillende punten onder of rondom de grond van een eigenaar gewonnen wordt, zij erop gewezen dat afdeling 6.1.10 van het Burgerlijk Wetboek een aantal bepalingen bevat (in het bijzonder de artikelen 6:99 en 6:101) die nadrukkelijk op deze situaties zien. Anders dan bij

grondwateronttrekking ligt het bij delfstofwinning ook minder voor de hand dat zich onoverkomelijke complicaties voordoen. Bij delfstofwinning op het land is in het algemeen redelijk goed te bepalen welke winner verantwoordelijk is voor de bodemdaling ten gevolge van de winning, mede gelet op de verdeling van de concessies over het betrokken gebied. De door de raad genoemde oplossing van een gezamenlijk schadefonds zou met name geëigend zijn voor gevallen waarin wel komt vast te staan dat de schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten, maar niet kan worden vastgesteld welke van meerdere in de omgeving werkzame exploitanten aansprakelijk is. Zoals gezegd zal dit zich bij de mijnbouw niet of nauwelijks voordoen. Om die reden is er ook onvoldoende aanleiding tot een constructie (zoals de Grondwaterwet die kent) waarbij de grondeigenaar een schadevergoedingsrecht krijgt op de overheid, die op haar beurt verhaal heeft op de exploitant. Dit zou een onnodige en ongewenste complicering betekenen van het verhaalsysteem.

In de toelichting op artikel 11.8 (137) is benadrukt dat bij delfstofwinning binnen het Nederlands territorium de toerekening van door winning veroorzaakte bodemdaling aan een bepaalde winner in het algemeen goed mogelijk zal zijn.

13. Ingevolge artikel 11.8 van het wetsvoorstel wordt in artikel 174 van Boek 6 BW een derde lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat de aansprakelijkheid voor schade ontstaan bij het gebruik van ondergrondse werken rust op degene die op het moment van het bekend worden van de schade het werk in de uitoefening van zijn bedrijf gebruikt. Indien na het bekend worden van de schade een ander gebruiker wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden gebruiker was. Indien de schade is bekend geworden na beëindiging van het gebruik van het ondergrondse werk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste gebruiker was.

Eenzelfde bepaling wordt opgenomen in artikel 6:177, lid 4, BW met betrekking tot schade die ontstaan is door bodembeweging. Hier geldt dat degene die exploitant is van een mijnbouwwerk ten tijde van het bekend worden van deze schade aansprakelijk is.

Door aan te knopen bij het moment waarop de schade bekend wordt, wordt aansprakelijkheid gevestigd op grond van een ander criterium dan is opgenomen in artikel 6:174, lid 1, BW met betrekking tot schade veroorzaakt door opstallen in het algemeen. In die bepaling is het ontstaan van aansprakelijkheid afhankelijk gesteld van het zich verwezenlijken van het gevaar dat de opstal oplevert.

Bij de keuze van peilmomenten voor het vestigen van aansprakelijkheid dient uiteraard steeds te worden aangesloten bij de aard van de veroorzakende gebeurtenis. In dit verband is het college zich ervan bewust dat het met name bij schade veroorzaakt door bewegingen van de bodem, door de incrementele wijze waarop deze schade ontstaat, niet mogelijk is om uit te gaan van een schadeveroorzakend feit. Niettemin kan de keuze voor het moment waarop de schade bekend wordt als bepalend voor de aansprakelijkheid tot gevolg hebben dat de exploitant niet alleen aansprakelijk kan worden gesteld voor niet door zijn activiteiten veroorzaakte doch nog niet verwezenlijkte schade, maar ook voor schade die reeds was ingetreden vóór hij met zijn activiteiten begon.

In de memorie van toelichting wordt niet duidelijk verklaard waarom bij schade ten gevolge van bodembewegingen als peilmoment voor aansprakelijkheid is gekozen voor het moment waarop de schade bekend wordt en niet bijvoorbeeld het moment waarop de schade zich verwezenlijkt, zoals in artikel 6:174, lid 1, BW het geval is. In de toelichting bij deze bepaling wordt eerder verwarring gesticht waar wordt opgemerkt dat de schade voor rekening dient te komen van degene wiens activiteiten aanleiding zijn (geweest) voor het ontstaan ervan en die deze activiteiten tevens economisch profijt heeft opgeleverd.

Een indicatie voor de keuze voor het peilmoment van het bekend worden van de schade wordt wel geboden in paragraaf 6.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Daar wordt aangegeven dat de nieuwe bepalingen inzake de risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwactiviteiten niet alleen zullen gelden voor schades die ontstaan door gebruikmaking van nieuwe vergunningen, doch ook betrekking zullen hebben op schades die bekend zijn geworden na de inwerkingtreding van deze bepalingen en het gevolg zijn van de winning met reeds verleende vergunningen en concessies. Door te kiezen

voor het bekend worden van de schade als peilmoment wordt volgens de toelichting rechtsongelijkheid tussen verhaal zoekende burgers voorkomen. Dit duidt erop dat de gemaakte keuze vooral is gebaseerd op overwegingen van overgangsrecht.

Nu met de keuze voor het moment waarop de schade bekend wordt de omvang van de op de exploitant rustende risicoaansprakelijkheid bijzonder ruim en ook onbepaald is, is het wenselijk dat in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op de keuze voor dit criterium.

13. Voor de aanknopng van de aansprakelijkheid aan het moment van bekend worden van de schade is gekozen om dezelfde redenen als bij artikel 6:176 BW. Evenals bij afvalstortplaatsen gaat het bij beweging van de bodem door mijnbouwactiviteiten en de aanleg of exploitatie van ondergrondse werken doorgaans om schade die het gevolg is van een geleidelijk proces (zogeneten «sluipende schade»). Dit in tegenstelling tot de schadegevallen die aan de orde zijn bij artikel 6:174, eerste lid, BW (schade door gebrekkige opstallen). De keuze van het aanknopingsmoment is dan ook niet, zoals de raad veronderstelt, vooral gebaseerd op overwegingen van overgangsrecht. Indien voor de aansprakelijkheid zoals te doen gebruikelijk zou worden aangeknoopt bij het moment van schadeveroorzaking, zou dat voor gelaeederden ingeval van opeenvolgende exploitanten schadeverhaal illusoir kunnen maken, omdat in zulke gevallen veelal moeilijk is te bepalen wat nu precies – in de loop van de tijd – de schadeveroorzakende gebeurtenis is geweest. Het feit dat hiermee een exploitant ook aansprakelijk zal kunnen worden gehouden voor schade die niet hij, maar een van zijn voorgangers heeft veroorzaakt, weegt minder zwaar. De exploitant heeft immers de mogelijkheid om in de overeenkomst die hij met zijn voorganger sluit de financiële gevolgen van deze mogelijke aansprakelijkheidsstelling te regelen. Bovendien mag men ervan uitgaan, dat een aansprakelijkheidsverzekering zal zijn afgestemd op de schadeclaims in de verzekerde periode, zodat degene die op het moment dat de claim binnenkomt exploitant is, in staat is geweest zich te verzekeren. De toelichting bij artikel 11.8 (137) is overeenkomstig het vorenstaande aangepast.

Financiële bepalingen

14. Uit de toelichting op artikel 1, onder c, blijkt dat de tot nu toe gehanteerde grens van het continentaal plat, zijnde de bij koninklijk besluit vastgestelde 3-mijlsgrens, wordt vervangen door de in het volkenrecht toegestane grens van 12 mijl. Een begrenzing tussen continentaal plat en Nederlands territorium blijft volgens de toelichting wel nodig, onder meer omdat wetten veelal niet van toepassing zijn buiten de 12-mijlszone. Voor dit continentaal plat blijven immers bijzondere voorzieningen nodig. Voor het financiële regime zal nog wel de oude grens van 3 mijl blijven gelden. Dit laatste komt tot uitdrukking in artikel 5.2, onderdelen d en e. Nu is gekozen voor het zoveel mogelijk hanteren van een en hetzelfde regime voor zowel de land- als de zeezijde, adviseert de Raad om in de memorie van toelichting aan te geven welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om voor het financiële regime de grens van 3 mijl te handhaven.

14. Conform het advies van de raad is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.2 (48), onderdelen d en e, aangegeven waarom voor het financieel regime de huidige driemijlslijn is gehandhaafd.

15. In artikel 5.8 wordt bepaald dat de minister het oppervlakterecht vaststelt binnen drie maanden na aanvang van het kalenderjaar en dat het recht verschuldigd is op 1 april van het kalenderjaar. In de toelichting bij deze bepaling wordt opgemerkt dat, indien de minister door omstandigheden niet binnen drie maanden het oppervlakterecht heeft vastgesteld, het oppervlakterecht verschuldigd is na de dag waarop het verschuldigde bedrag is bekendgemaakt. Mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) dient deze regel in de wet zelf te worden opgenomen.

15. Artikel 5.8 (53) van het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de raad aangevuld.

16. In de toelichting op artikel 5.20, tweede volzin, die beoogt het verhandelen van lege vennootschappen met daarin aanwezige compenseerbare verliezen tegen te gaan, wordt opgemerkt dat de strekking van dit artikel aansluit bij het terzake bepaalde in artikel 20, vijfde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb'69). De tekst van artikel 5.20 sluit echter niet aan bij die van artikel 20, vijfde lid, Vpb'69, waardoor het niet duidelijk is in hoeverre de met betrekking tot laatstgenoemd artikel gewezen rechtspraak nu ook als uitleg van artikel 5.20 betekenis heeft. Het is de Raad niet duidelijk waarom artikel 5.20 van het wetsvoorstel artikel 20, vijfde lid, van de Wet Vpb'69 niet van overeenkomstige toepassing verklaart, nu het oogmerk van beide artikelen hetzelfde is. De Raad adviseert dat alsnog te doen, zulks in overeenstemming met de algemene keuze die blijkens paragraaf 2.3 van de toelichting is gemaakt om in de Mijnbouwwet mijnbouwspecifieke zaken te regelen en andere (algemene) zaken zoveel mogelijk over te laten aan bestaande generieke wetgeving.

16. Met artikel 5.20 (65) wordt beoogd het verhandelen van lege vennootschappen met de daarin aanwezige compenseerbare verliezen tegen te gaan. Artikel 20, vijfde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb) bevat een vergelijkbare, maar meer omvattende bepaling met het oog op de vennootschapsrechtelijke situatie. De raad adviseert het genoemde artikellid van de Wet Vpb van overeenkomstige toepassing te verklaren, zodat jurisprudentie inzake het Vpb-artikel directe betekenis heeft voor de uitleg van artikel 5.20 (65). Gevolg geven aan het advies van de raad is evenwel niet goed mogelijk, omdat aan het meerdere dat is geregeld in het genoemde lid van het artikel van de Wet Vpb in de Mijnbouwwet geen behoefte bestaat. Daarom is ervoor gekozen in de artikelsgewijze toelichting aan te geven dat bij de toepassing en de uitleg van de gebruikte begrippen wordt aangesloten bij de overeenkomstig gebruikte begrippen in de Wet Vpb.

17. In artikel 5.24 wordt aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid verleend om, in overeenstemming met de Minister van Financiën, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels vast te stellen die kunnen afwijken van paragraaf 5.1.5 of die deze paragraaf kunnen aanvullen. Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt voorzover bij of krachtens de Wet Vpb'69, de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 dan wel enige andere wettelijke belastingregeling, die voor deze wetten in de plaats zal treden, de bevoegdheid is verleend om bij algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk bij ministeriële regeling regels te stellen en het voor een goede afstemming van de regeling van het winstaandeel op die regels nodig is om af te wijken van paragraaf 5.1.5 dan wel deze paragraaf aan te vullen.

In de toelichting op artikel 5.24 wordt opgemerkt dat deze bepaling de mogelijkheid biedt om in voorkomende gevallen fiscale regels snel en flexibel van toepassing te doen zijn op de bepaling van het winstaandeelresultaat. Hierdoor zal, in de woorden van de memorie van toelichting, beter dan tot nu toe een instrument bestaan om regels voor de bepaling van het winstaandeel te laten harmoniseren met fiscale regels.

Hoewel de Raad onderkent dat, met het oog op de toepassing van de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen inzake de berekening van het winstaandeel, een goede en snelle afstemming met de terzake in de belastingwetgeving toepasselijke regels wenselijk is, is hij van oordeel dat het niet noodzakelijk is om deze afstemming tot stand te laten brengen door de bevoegdheid te verlenen paragraaf 5.1.5 bij wetgeving van lagere orde te wijzigen of aan te vullen. Onder verwijzing naar aanwijzing 34 Ar wijst hij erop dat met het creëren van de mogelijkheid om bij een lagere regeling van de formele wet af te wijken in het algemeen terughoudendheid moet worden betracht, met name omdat toepassing van deze constructie tot onoverzichtelijke regelgeving leidt.

Gezien voorts het feit dat de in artikel 5.24 beoogde tijdige afstemming met gewijzigde fiscale regels evenzeer kan worden bereikt door middel van het opnemen van een daartoe strekkende bepaling in de wetten houdende wijziging of vervanging van de in artikel 5.21 genoemde belastingwetten, is er geen reden de bevoegdheid te verlenen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling van paragraaf 5.1.5 af te wijken of deze paragraaf aan te vullen. Deze bepaling dient dan ook naar het oordeel van de Raad te vervallen.

17. De raad meent dat een tijdige afstemming op een wijziging in de fiscale regels (in dit verband de regels in en op grond van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Wet op inkomstenbelasting 1964) bereikt kan worden door middel van de nodige bepalingen in de wetten houdende wijziging van de genoemde belastingwetten. Een voorziening als bedoeld in artikel 5.24 (68) zou daarvoor niet nodig zijn. Maar artikel 5.24 ziet nu juist op die gevallen waarin de wijziging niet de belastingwetten zelf betreft, maar algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen, gebaseerd op die belastingwetten. Bij zo'n wijziging van de lagere regelgeving op grond van de belastingwetten, kan een hogere regeling (de Mijnbouwwet) niet worden gewijzigd. Artikel 5.24 (68) biedt hiervoor een voorziening, het artikel schept de bevoegdheid om bij een wijziging van deze lagere regelgeving, de noodzakelijke aanpassing van de regels voor het winstaandeel op hetzelfde niveau tot stand te brengen. De artikelsgewijze toelichting is aangevuld om de bedoeling van de bepaling te verhelderen.

18. In artikel 5.33 wordt een regeling getroffen voor de afdrachten verschuldigd aan de staat door houders van een vergunning tot het winnen van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen en van aardwarmte, van een opslagvergunning en voor eenmalige afdrachten die deze vergunninghouders verschuldigd zijn aan de provincie. In afwijking van het in de wet gevolgde systeem worden deze afdrachten bepaald in de voorschriften bij de vergunning. De in deze bepaling voorziene afdracht wordt afgestemd op de omvang of de voordelen van het winnen en de daarmee samenhangende activiteiten (artikel 5.33, eerste en tweede lid, laatste volzin) respectievelijk op de regeling in paragraaf 5.1.3 (artikel 5.33, derde lid, laatste volzin). Hoewel voor deze nieuwe activiteiten thans wellicht nog niet geregeld kan worden op welke wijze deze afdrachten zullen worden bepaald is de Raad van oordeel dat de regeling van artikel 5.33 vergunninghouders onvoldoende rechtswaarborgen biedt. In ieder geval dient, overeenkomstig aanwijzing 23 Ar, in de tekst van artikel 5.33 te worden voorzien in de wijze waarop de heffingsgrondslag, het tarief, het heffingsobject en het heffingssubject zullen worden bepaald. Het college adviseert artikel 5.33 op de aangegeven wijze aan te passen.

18. Naar het oordeel van de raad biedt het bepaalde in artikel 5.33 (78) ten aanzien van de afdrachten bij andere vergunningen dan die tot het opsporen en winnen van koolwaterstoffen aan de houders van die vergunningen onvoldoende rechtswaarborgen. De raad adviseert daarom de heffingsgrondslag, het tarief, het heffingsobject en het heffingssubject in de wet vast te leggen.

Overnemen van het advies van de raad zou betekenen dat voor de winning van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen en voor het opslaan van stoffen het stelsel van afdrachten in de wet geüniformeerd vastgelegd zou moeten worden. De nu bekende andere mijnbouwactiviteiten (andere mijnbouwactiviteiten dan het winnen van koolwaterstoffen) zijn zoutwinning en gasopslag. De afdrachten in verband met die activiteiten zijn wat betreft de grondslag van de afdracht en wat betreft het daarbij gehanteerde tarief op geheel verschillende manieren geregeld. De regelingen zijn vastgelegd in vergunningsvoorschriften en in overeenkomsten. Op dit moment is geen duidelijkheid te geven over de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van het winnen van andere delfstoffen dan koolwaterstoffen of zout, ten aanzien van het winnen van aardwarmte of ten aanzien van het opslaan van stoffen. Het in de wet geüniformeerd vastleggen van een afdrachtenstelsel, overeenkomstig het advies van de raad, zou grote praktische moeilijkheden geven in verband met de bestaande heffingen (vanwege de grote verschillen) en in verband met toekomstige heffingen (omdat de toekomstige ontwikkelingen onbekend zijn). De raad motiveert zijn advies met een verwijzing naar aanwijzing 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de toelichting bij die aanwijzing wordt aangegeven dat bij belastingen de door de raad genoemde aspecten als heffingsgrondslag en tarief in de wet zelf moeten worden opgenomen. Aan het afdrachtenstelsel ingevolge de Mijnbouwwet liggen echter andere uitgangspunten ten grondslag dan bij de heffing van belastingen het geval is. Een vergunninghouder krijgt op zijn verzoek van de staat een recht om delfstoffen te winnen uit, dan wel om stoffen op te slaan in de ondergrond. Tegenover de gebruikmaking van dit recht staat op grond van de Mijnbouwwet een

tegenprestatie in de vorm van de afdracht van niet-belastingmiddelen. De waarde van dit recht en het niveau van wat als een redelijke afdracht aan de staat kan worden beschouwd, is niet op voorhand en voor alle gevallen te bepalen. Door de afdrachtbepalingen in de vergunningsvoorschriften onder te brengen, kan van geval tot geval de afdracht worden afgestemd op de aard van de activiteiten in de concrete situatie.

Bestuurlijke boete

19. In artikel 5.38 wordt voorzien in de mogelijkheid een administratieve boete op te leggen in geval de vergunninghouder verzuimt de voor verschillende doeleinden benodigde gegevens binnen een bepaalde termijn aan de minister te zenden. Niet is voorzien in schorsende werking van de boetebeschikking bij bezwaar en beroep. De Raad is van mening dat het onthouden van schorsende werking aan bezwaar en beroep op gespannen voet staat met artikel 6, eerste en tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Hij heeft daarom geadviseerd, in zijn advies van 3 november 1997 inzake het voorstel van wet, houdende opnemingsbepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete, aan het instellen van bezwaar en beroep schorsende werking te verlenen. Hoewel de minister blijkens het nader rapport ten aanzien van schorsende werking van het beroep deze opvatting van de Raad niet deelde, heeft hij er toch voor gekozen de werking van de boetebeschikking op te schorten totdat de beroepstermijn is verstreken of op het hoger beroep is beslist. Daarbij heeft het ingrijpende karakter van de voorgestelde sancties, alsmede de wenselijkheid aan te sluiten bij de regeling van de bestuurlijke boete in andere regelingen de doorslag gegeven; een uitzondering is gemaakt voor de boeten van ten hoogste f 10 000,-.

In artikel 5.38 wordt voorzien in de mogelijkheid van een administratieve boete van 2% van de in artikel 5.16 onderscheidenlijk artikel 5.22 bedoelde vooruitbetaling, met een minimum van f 5 000,- voor iedere maand of gedeelte daarvan dat de betrokkene in gebreke is. De opgelegde boete kan aldus een aanzienlijk bedrag betekenen. De Raad is derhalve van oordeel dat aan het beroep schorsende werking dient te worden verbonden, eventueel met een voorziening wettelijke rente in rekening te brengen over de termijn van uitstel van de boete.

19. De raad is van mening dat het onthouden van schorsende werking aan het instellen van bezwaar of beroep tegen het boetebesluit op gespannen voet staat met artikel 6, eerste en tweede lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Naar mijn mening blijkt noch uit de tekst van artikel 6, eerste en tweede lid, EVRM, noch uit jurisprudentie dat geen invordering van een boete mag plaatsvinden voordat de rechter zich erover heeft uitgesproken. Het feit dat het hier kan gaan om ingrijpende sancties is wel een argument om zowel aan bezwaar als aan beroep schorsende werking te verlenen. Daar staat tegenover dat zo'n regeling, zeker als het om hoge boeten gaat, kan uitlokken tot het aantekenen van bezwaar of beroep louter vanwege het rentevoordeel. Een en ander nog eens tegen elkaar afwegend heb ik er alsnog voor gekozen de verschuldigdheid van de boete pas in te laten gaan als het boetebesluit onherroepelijk is geworden, dus in geval van beroep, totdat op het beroep is beslist.

In samenhang daarmee is bepaald dat een enkelvoudige rente in rekening wordt gebracht vanaf het einde van de bezwaartermijn tot het moment waarop het boetebesluit onherroepelijk is geworden. De in rekening gebrachte rente is gelijk aan de heffingsrente, zoals die bijvoorbeeld ook geheven wordt bij een uitstel van betaling; zie artikel 5.36 (81) van het wetsvoorstel.

Mijnraad

20. Bij de herziening van het adviesstelsel is gekozen voor het opheffen van de (beleids)adviestaak van de Mijnraad (kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14, blz. 14). In hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel wordt het bestaan van de Mijnraad echter gecontinueerd. In paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting wordt hierover opgemerkt dat het gewenst is ook in de toekomst te

kunnen beschikken over adviezen van een college van onafhankelijke en deskundige adviseurs op het gebied van de mijnbouw. Ook de mijnbouwmaatschappijen zien de Mijnraad als een waarborg in bepaalde procedures. De Mijnraad is, zo wordt in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting vermeld, geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De taakomschrijving is echter volgens de artikelsgewijze toelichting ontleend aan de Aanpassingswet herziening adviesstelsel.

Artikel 6.1, tweede lid, bepaalt dat de Mijnraad tot taak heeft om in verband met het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte dan wel het opslaan van stoffen de Minister van Economische Zaken desgevraagd te adviseren over door hem te geven beschikkingen (onder a) en desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens (onder b).

De Raad wijst erop dat het risico bestaat dat de aan de minister te verstrekken rapportage omtrent de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens wordt opgerekt tot een beleidsadviestaak. Het verstrekken van bedoelde inlichtingen zal immers al snel kunnen leiden tot aanbevelingen voor het te voeren beleid. De vraag rijst dan ook of het wetsvoorstel in dit opzicht niet in strijd komt met de nieuwe adviesstructuur voor de rijksoverheid zoals neergelegd in de Kaderwet adviescolleges en de Herzieningswet adviesstelsel. Hierop dient in de memorie van toelichting nader te worden ingegaan.

20. De toelichting bij artikel 6.1 (90) is overeenkomstig de aanbeveling van de raad uitgebreid.

Bescherming bedrijfsgegevens

21. In artikel 7.1, vierde lid, wordt bepaald dat op grond van het vijfde lid aangewezen gegevens hun vertrouwelijk karakter verliezen op een op grond van dat lid bepaald tijdstip. Na dit tijdstip is artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet meer van toepassing op deze aangewezen gegevens. Het vijfde lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke gegevens aan de minister worden verstrekt, de wijze waarop de gegevens worden verstrekt, hoe de gegevens worden beheerd en op welke wijze gebruik van de gegevens kan worden gemaakt. Tevens worden de gegevens aangewezen die hun vertrouwelijk karakter verliezen en het tijdstip waarop zij dit karakter verliezen. In dit verband wijst het college erop dat op grond van artikel 9 van richtlijn nr.94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de produktie van koolwaterstoffen (PbEG L 164/3) (hierna: richtlijn 94/22) geen informatie dient te worden gepubliceerd die uit commercieel oogpunt van vertrouwelijke aard is. De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de bescherming van commercieel gevoelige gegevens in de context van artikel 7.1.

21. In de toelichting bij artikel 7.1 (101) wordt mede ingegaan op de bescherming van commercieel gevoelige gegevens.

Europeesrechtelijke aspecten

22. In het wetsvoorstel zijn enige bepalingen opgenomen ter voldoening aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 94/22. In de considerans is geen verwijzing naar deze richtlijn opgenomen, wellicht omdat implementatie reeds eerder in de mijnbouwwetgeving heeft plaatsgevonden. Gezien het feit dat deze mijnbouwwetgeving ingevolge artikel 11.1 zal worden ingetrokken en de betrokken bepalingen in het licht van de richtlijn moeten worden uitgelegd en toegepast verdient het aanbeveling duidelijkheidshalve een verwijzing naar richtlijn 94/22 in de considerans op te nemen in lijn met aanwijzing 119 Ar en artikel 14 van richtlijn 94/22.

22. Uit aanwijzing voor de regelgeving nr. 119 en artikel 14 van richtlijn 94/22/EG vloeit voort dat ingeval van implementatiewetgeving in de considerans melding wordt gemaakt van de richtlijn die in die wetgeving wordt

uitgevoerd. Onder uitvoeren versta ik: het tot stand brengen van nieuwe of aanpassen van bestaande wetgeving, opdat de wetgeving komt te voldoen aan hetgeen de richtlijn vereist. Als die wetgeving later een wijziging ondergaat, die op zichzelf geen implementatie is, moet uiteraard rekening gehouden worden met geldende richtlijn(en), maar is er geen sprake meer van uitvoering in eigenlijke zin. Ik meen daarom dat vermelding van de richtlijn in de considerans achterwege dient te blijven. Een en ander neemt niet weg, dat richtlijn 94/22/EG voor de mijnbouwwetgeving nog steeds van belang is. Dit belang komt voldoende tot uitdrukking doordat de betekenis van de richtlijn in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting uitdrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht. Ook is bij die memorie een tabel opgenomen met verwijzingen van de bepalingen van de richtlijn naar de desbetreffende onderdelen van de nieuwe Mijnbouwwet waarin die bepalingen thans zijn verwerkt.

23. In artikel 7.2 wordt artikel 9 van richtlijn 94/22 geïmplementeerd. Artikel 9 vermeldt onder meer dat de samenstelling van de houders van de verleende vergunningen voor koolwaterstoffen gepubliceerd en jaarlijks opgestuurd dienen te worden naar de Europese Commissie. In artikel 7.2 is dit element niet opgenomen. Artikel 8m, onder d, van de Mijnwet 1903 en artikel 21a, onder d, van de Mijnwet continentaal plat voorzagen hier wel in. De Raad adviseert in artikel 7.2 van dit wetsvoorstel artikel 9 van richtlijn 94/22 volledig te implementeren.

23. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven: artikel 7.2 (102) van het wetsvoorstel is aangepast.

24. In paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van het feit dat het wetsvoorstel ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr.83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109) is genotificeerd bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Tevens is het wetsvoorstel gemeld aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van het op 15 april 1994 te Marrakech totstandgekomen verdrag inzake technische handelsbelemmeringen (Trb.1994, 235). Nu de reacties van de Europese Commissie, van de lidstaten en van (de leden van) de Wereldhandelsorganisatie nog niet beschikbaar waren op het moment van het uitbrengen van dit advies, gaat de Raad ervan uit dat het voorstel van wet nogmaals voor advies zal worden voorgelegd, indien de reacties aanleiding geven tot verandering van meer dan bijkomstige aard, en dat de reacties aan de Raad zullen worden toegezonden.

25. Inzake de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 30 van het EG-Verdrag wordt in paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting opgemerkt dat, voorzover de artikelen 3.1, 4.6 en 4.7 kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het EG-Verdrag bevatten, deze maatregelen gerechtvaardigd worden door het belang van de bescherming van de gezondheid en het leven van mensen, dieren en planten en van het milieu.

Dienaangaande merkt de Raad op dat met het louter vermelden van een rechtvaardigingsgrond de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht nog niet geheel is aangetoond. Al naar gelang de ingeroepen rechtvaardigingsgrond zou tevens moeten worden aangegeven of de in de regeling opgenomen bepalingen al dan niet discriminatoir van aard zijn en zou voorts moeten worden ingegaan op de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid. De Raad beveelt aan de memorie van toelichting hiermede aan te vullen.

Besluitvormingsprocedure

26. In paragraaf 10.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het besluit omtrent een milieuvergunning totstandkomt met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor de met de milieuvergunning vergelijkbare locatievergunning geldt hetzelfde regime. Daarentegen wordt bij

een opsporings-, winnings- en opslagvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet voorgeschreven. In de toelichting wordt als reden aangegeven dat bij de eerstgenoemde vergunningen de uitgebreide voorbereidingsprocedure zeer wenselijk is, omdat zowel belanghebbenden als adviseurs met een heel palet van meningen en wensen gehoord moeten worden. De nadruk bij de beoordeling van aanvragen om een opsporings-, winnings- of opslagvergunning zal liggen op de mogelijkheden en de voornemens van de aanvrager(s) van de vergunning, aangenomen dat het gebied niet is gesloten en ook niet is bezet door een andere vergunninghouder. Het is dan meer geëigend om de bezwaarprocedure van artikel 7.1 Awb toe te passen en niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Hoewel de Raad onderkent dat de milieuvergunning een ander karakter heeft dan de opsporings-, winnings- en opslagvergunningen, is dit verschil niet doorslaggevend met betrekking tot de gemaakte keuze. Ook om redenen van doelmatigheid kan het volgen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure aangewezen zijn. Daarbij dient te worden bedacht dat het volgen van de in afdeling 3.5 Awb geregelde procedure als gevolg heeft dat de bezwaarschriftprocedure niet behoeft te worden gevolgd. Aangezien de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor de milieuvergunning reeds wettelijk is voorgeschreven, verdient het vanuit een oogpunt van doelmatigheid overweging voor de opsporings-, winnings- en opslagvergunning dezelfde besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure te volgen. Uniformiteit van procedures bevordert immers tevens de duidelijkheid voor de belanghebbenden. Door afstemming wordt verwarring bij de burger, opeenstapeling van beslismomenten en daardoor van rechtsbeschermingsprocedures, en aldus onnodig tijdverlies, voorkomen. Vaak zal immers zowel tegen het verlenen van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning als tegen het verlenen van een milieuvergunning worden geageerd om op die manier het uiteindelijke doel, namelijk het voorkomen van de mijnbouwactiviteiten, te bereiken. Het hanteren van twee verschillende besluitvormingsprocedures leidt in dat verband bij de diverse belanghebbenden tot onduidelijkheid.

In dit verband refereert de Raad tevens aan het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb (kamerstukken II 1997/98, 25 600, VI, nr. 46, blz. 18). Daarin is aangegeven dat het bestaan van twee facultatieve openbare voorbereidingsprocedures naast elkaar in de Awb niet wenselijk is, nu dit in samenhang met de bijzondere wetgeving in de praktijk onbedoeld heeft geleid tot onoverzichtelijke situaties. «Daardoor wordt één van de belangrijkste doelstellingen van de Awb, te weten vereenvoudiging en harmonisatie van (bestuurs)wetgeving, op dit punt niet bereikt.»

Gelet hierop adviseert het college om ook bij de aanvragen van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning de in afdeling 3.5 Awb beschreven uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen. In elk geval dient in de memorie van toelichting te worden uiteengezet dat, hoewel het volgen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure niet verplicht is voorgeschreven, dit onverlet laat dat de minister in voorkomende gevallen kan besluiten hieraan toepassing te geven.

25. De raad vraagt in zijn advies om de rechtvaardiging en nadere uitleg van technische voorschriften in het wetsvoorstel die strijd zouden kunnen opleveren met artikel 30 van het EG-Verdrag. De raad geeft aan dat het nodig is in te gaan op de principes van noodzakelijkheid, evenredigheid en non-discriminatie. Het advies van de raad om dit uiteen te zetten in de memorie van toelichting wordt gevolgd. Hieraan toegevoegd kan nog worden dat de termijn van drie maanden van richtlijn 83/189/EEG is verstreken zonder dat opmerkingen zijn ontvangen van de lid-staten of van de Europese Commissie.

De raad adviseert om de uitgebreide voorbereidingsprocedure ook voor te schrijven voor besluiten ten aanzien van opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen. De voorbereidingsprocedure zou dan gelijk lopen met die voor een milieuvergunning of een mijnbouwmilieuvergunning. In de toelichting zoals die aan de raad is voorgelegd is op dit aspect ingegaan. Daar is het verschil in karakter benadrukt van de opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen enerzijds en de (mijnbouw)milieuvergunningen anderzijds. De raad onderschrijft dit verschil maar is toch van mening dat om reden van

doelmatigheid en ter voorkoming van verwarring bij de burger ook voor de eerstgenoemde vergunningen de uitgebreide voorbereidingsprocedure voorgeschreven zou moeten worden. Het betoog van de raad overtuigt mij niet. Bij de voorbereiding van de (mijnbouw)milieuvergunning is er sprake van veel betrokkenen die als adviseur of als belanghebbende vanuit verschillende gezichtspunten hun mening naar voren zullen brengen. Een uitgebreide voorbereidingsprocedure past daarbij. De nadruk bij de beoordeling van aanvragen om een opsporings-, winnings-, of opslagvergunning zal liggen op de mogelijkheden en de voornemens van de aanvrager(s) van de vergunning, aangenomen dat het gebied niet is gesloten (zie artikel 2.2 (7)) en ook niet is «bezet» door een andere vergunninghouder (zie de artikelen 2.3 en 3.2 (8 en 27)). Het is dan meer geëigend om de bezwaarprocedure van artikel 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen en niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

De doelmatigheid en het voorkomen van verwarring zou onder bepaalde omstandigheden nog een bijzondere rol kunnen spelen, bijvoorbeeld in het geval dat de procedure met betrekking tot een opsporings-, winnings-, of opslagvergunning in de tijd ongeveer gelijk op loopt met die voor een (mijnbouw)milieuvergunning. Daarom is het alternatieve voorstel van de raad overgenomen en is in de memorie van toelichting uiteengezet dat – hoewel het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet verplicht is gesteld – de minister in voorkomende gevallen kan besluiten om aan die procedure toepassing te geven.

Overgangsbepalingen

27. In artikel 10.7 is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ten aanzien van activiteiten die worden verricht met gebruikmaking van opsporings- of winningsvergunningen als bedoeld in artikel 10.1, met het oog op een goede invoering van deze wet ten aanzien van die vergunningen. Bij de maatregel worden in ieder geval regels gesteld omtrent het tijdstip van het ontstaan en het eindigen van de verplichting tot het stellen van zekerheid als bedoeld in artikel 4.8.

De Raad is van oordeel dat de bepaling te ruim is geformuleerd voorzover daarmee de bevoegdheid wordt gecreëerd bij lagere regelgeving af te wijken van de gehele wet. Voorts acht het college de clausulering «met het oog op een goede invoering van het bepaalde in deze wet» inhoudelijk te onbepaald. Op dit punt wordt in de toelichting slechts opgemerkt dat het hier met name gaat om het voorkomen van ongelijke behandeling. Gelet hierop adviseert de Raad in artikel 10.7 aan te geven welke artikelen het hier betreft en dat het gaat om tijdelijke voorzieningen. In dit verband verwijst het college tevens naar de aanwijzingen 25, 26 en 34 Ar. Voorts dient nauwkeuriger te worden bepaald binnen welke grenzen ten aanzien van de in artikel 10.1 bedoelde vergunningen mag worden afgeweken dan wel nadere regels mogen worden gesteld.

27. De toelichting bij artikel 10.7 (117) is geheel vervangen. In de nieuwe toelichting op het artikel is een beschouwing gegeven omtrent de noodzaak van een voorziening in verband met de overgang van het huidige stelsel naar het stelsel onder de nieuwe Mijnbouwwet. De redactie van het artikel is gewijzigd om nauwkeuriger de reikwijdte van de bepaling aan te geven, overeenkomstig de in de toelichting beschreven bedoeling van het artikel. Daarbij is tevens bepaald van welke hoofdstukken van het wetsvoorstel – zo nodig – kan worden afgeweken.

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

28. Redactionele kanttekeningen

De raad stelt voor (eerste kanttekening) om in artikel 1.1 (1), onderdeel f, te spreken van «het (...) onttrekken van *al of niet bewerkte* delfstoffen aan de ondergrond», daarbij de gecursiveerde tekst toevoegend. Het voorstel van de raad is begrijpelijk, gelet op de passage over ondergrondse kolenvergassing zoals die in de oorspronkelijke toelichting bij dit onderdeel was opgenomen. De inconsistentie die tussen wetsbepaling en toelichting bestond, is door een verbetering van de toelichting weggenomen. De door de raad voorgestelde

wijziging van de wetsbepaling zou tot verwarring kunnen leiden wat betreft de afbakening tussen winning van delfstoffen en het terughalen van delfstoffen die na winning zijn opgeslagen.

De raad geeft in overweging (vierde kanttekening) om aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving tot uitdrukking te brengen in artikel 4.5 (38). Deze aanwijzing betreft het gebruik van de zinsneden «in overeenstemming met» en «na overleg met». Artikel 4.5 (38) handelt over het instellen van een veiligheidszone rond een mijnbouwinstallatie. Bij de voorbereiding van de instelling kunnen er relaties zijn met de veiligheid van de scheepvaart of met de ligging van door defensie gebruikte oefengebieden. In voorkomende gevallen zullen dan de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Defensie bij de voorbereiding worden betrokken. Een formele wetsbepaling is daarvoor niet nodig en zou bij consequente toepassing leiden tot een veelheid van (min of meer vage) overlegbepalingen in het wetsvoorstel.

Naar het oordeel van de raad is het tweede lid van artikel 5.17 (62) overbodig, gezien de inhoud van het derde lid van dat artikel (vijfde kanttekening). Het tweede lid bepaalt dat bij medehouderschap iedere medehouder een bedrag aan winstaandeel verschuldigd is. Het derde lid bepaalt vervolgens dat waar overigens in de paragraaf gesproken wordt over houder, hieronder verstaan wordt de houder of de medehouder. Het tweede lid geeft de hoofdregel bij medehouderschap: iedere medehouder is een afdracht verschuldigd. Het gaat hierbij om een eigen verplichting van de medehouder die niet is afgeleid van of gelijk is aan die van «de houder». De overige bepalingen waarin over houder wordt gesproken, moeten in dat geval op grond van het derde lid gelezen worden alsof zij zich richten tot de medehouder. Het schrappen van de hoofdregel van het tweede lid, zoals de raad voorstelt, komt de begrijpelijkheid van de wettekst niet ten goede. Bovendien zou bij schrapping de overeenstemming met het analoge artikel 5.13 (58) verloren gaan, wat de interne consistentie van de wettekst niet zou bevorderen.

De raad stelt voor (negende kanttekening) om artikel 10.3 (113), vierde lid, te laten vervallen, omdat dit lid overbodig is. Dit zou juist zijn als zeker was dat de in het vierde lid bedoelde bepalingen (bepalingen in overeenkomsten omtrent het verwijderen van mijnbouwinstallaties, voorzover die nog in gebruik zijn bij de inwerkingtreding van de wet) in strijd zijn met de nieuwe Mijnbouwwet. In dat geval is immers het eerste lid op die bepalingen van toepassing. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is echter gebleken dat met name wat betreft bij dergelijke overeenkomsten geregelde borgstellingen, het niet altijd volkomen duidelijk is of er sprake is van strijd met de wet, of aanvulling van de wet. Het vierde lid beoogt hieromtrent zekerheid te scheppen: ook deze bepalingen vervallen bij de inwerkingtreding van de wet. Zo nodig zal van artikel 4.9 (42) gebruik gemaakt worden om ter zake het stellen van zekerheid te eisen. De toelichting bij artikel 10.3 (113) is gewijzigd om de bedoeling van de bepaling beter tot uitdrukking te brengen.

De in artikel 11.10 (139) geregelde wijziging van de Wet op de economische delicten (de raad vestigt in zijn elfde kanttekening hierop de aandacht) waarbij overtreding van artikel 2.8 (13), eerste lid, strafbaar werd gesteld, beruiste op een vergissing. Het is de bedoeling om overtreding van artikel 2.9 (14), tweede lid, van de wet (met name het overtreden van de op grond van die bepaling aan de vergunning verbonden voorschriften) strafbaar te stellen. Artikel 11.10 (139) is dienovereenkomstig gewijzigd.

De overige redactionele kanttekeningen van de raad zijn overgenomen.

Overige aanpassingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting

29. In het wetsvoorstel zoals dat aan de raad is toegezonden werd gesproken over een «locatievergunning» (artikel 1.1 (1), onderdeel m). Deze vergunning heeft een grote verwantschap met de milieuvergunning. Het instrument wordt toegepast daar waar het vergunningstelsel van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet toepasbaar is, met name op het continentaal plat (vanwege de beperking van de werkingssfeer van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer tot het Nederlandse territorium) en bij mijnbouwwerken ten behoeve van het

opsporen van delfstoffen (deze mijnbouwwerken hebben veelal een tijdelijk karakter en vallen niet onder het begrip inrichting waar hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer op van toepassing is). Om het karakter van de vergunning beter tot uitdrukking te brengen wordt deze vergunning in het wetsvoorstel nu aangeduid met: mijnbouwmilieuvergunning.

30. In de artikelen 2.3 (8), derde lid, en 2.7 (12), eerste lid, is een voorziening opgenomen voor het geval bij het winnen van een delfstof onvermijdelijk andere delfstoffen meekomen. De toelichting bij artikel 2.3 (8) gaat hier nader op in.

31. Als de houder van een winningsvergunning zijn vergunning wil overdragen, terwijl de vergunning betrekking heeft op een veld dat is gestopt met produceren kan het zijn dat er bij het beslissen op het verzoek om toestemming twijfel is omtrent de vraag of de beoogde nieuwe vergunninghouder zal (kunnen) voldoen aan zijn verplichting om de niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties op te ruimen. Het ligt dan in de rede om zekerheidstelling te eisen van de nieuwe vergunninghouder. In verband met deze en dergelijke situaties is in de artikelen 2.5 (10), tweede lid, 2.15 (20), eerste lid, en 3.3 (28), tweede lid, een regeling opgenomen waardoor wordt verzekerd dat de (beoogde) nieuwe vergunninghouder die zekerheid ook zal stellen. Zie verder de toelichting bij de artikelen 2.5 en 2.15 (10 en 20).

32. In artikel 2.11 (16) zijn het vierde lid, onderdeel c, en het zesde lid geschrapt. Aan deze bepalingen blijkt geen behoefte te bestaan.

33. Artikel 2.17 (oud; thans: 22) kende ook imperatieve intrekingsgronden voor een vergunning. Deze gronden zijn in het gewijzigde artikel ondergebracht bij de facultatieve intrekingsgronden.

34. Op grond van artikel 4.4 (37), derde lid (oud), kon de Minister van Economische Zaken bepalen dat bij de winning uit een voorkomen dat ligt binnen de gebieden van twee winningsvergunningen, de feitelijke winning en de daarbij behorende verplichtingen in de handen van één van de twee operators werden gelegd. In het nieuwe artikel 4.4 (37) is aan de desbetreffende vergunninghouders zelf de mogelijkheid gegeven om hieromtrent in de overeenkomst, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, een regeling te treffen. Zie verder de toelichting bij het tweede lid van dit artikel.

35. In artikel 4.6 (39) is bepaald dat een niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallatie moet worden opgeruimd. De bij een installatie behorende putten zijn een onderdeel van de mijnbouwinstallatie. Het is niet zinvol (en ook slechts beperkt mogelijk) om de gehele put uit de bodem te verwijderen. Daarom bepaalt het artikel nu dat de opruimverplichting beperkt kan worden tot een zekere diepte. Aan dit laatste aspect was voorbij gezien in het oorspronkelijk aan de raad gezonden wetsvoorstel.

36. De aard van de in de artikelen 4.8 en 4.9 (41 en 42) geregelde zekerheidstelling is gewijzigd. In het oorspronkelijke voorstel was de vergunninghouder verplicht om (onder bepaalde omstandigheden) zekerheid te stellen; in het nu voorliggende voorstel is de Minister van Economische Zaken bevoegd om zekerheidstelling te vorderen. Zie verder de toelichting bij de genoemde artikelen.

37. In artikel 4.11 (44), tweede en derde lid, zijn de belangen vermeld, ten behoeve waarvan regels kunnen worden gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in dat artikel. Daarbij was in het oorspronkelijke wetsvoorstel de bescherming van de gezondheid van personen die in de mijnbouw werkzaam zijn als belang opgenomen. Dit aspect zal na de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet echter worden behartigd door de desbetreffende sectorwetgeving, zoals de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen. Deze wetten zullen ook van toepassing zijn op mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat. Op grond van die wetten kunnen ook specifieke, op de mijnbouwsector toegesneden, regels worden

gesteld; zie de artikelen 11.14 en 11.17 (143 en 146). Dit aspect is daarom niet meer opgenomen in het nu voorliggende wetsvoorstel. Het kan nodig zijn om ten behoeve van scheepvaartbelangen of defensiebelangen (zie artikel 4.11 (44), derde lid) de aanwezigheid van mijnbouwactiviteiten op bepaalde locaties voor de Nederlandse kust te verbieden of deze activiteiten slechts op bepaalde tijden of onder bepaalde omstandigheden toe te staan. Zo zal bijvoorbeeld het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in de aanvoerroutes voor de Rotterdamse haven verboden worden. Ook moet vermeden worden dat mijnbouwactiviteiten worden ontplooid in een gebied dat juist op dat moment doelgebied is voor schietoefeningen door defensie. Om buiten twijfel te stellen dat ook dergelijke beperkingen gesteld kunnen worden is een nieuw zesde lid aan het artikel toegevoegd.

38. Artikel 4.12 (45) verleent de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om in bepaalde concrete ernstige gevallen maatregelen voor te schrijven. In de oorspronkelijk aan de raad voorgelegde tekst was een dergelijke bevoegdheid niet aanwezig ter zake van de in artikel 4.13 (46) bedoelde groeven. Door toevoeging van een derde lid aan laatstgenoemd artikel is hierin nu voorzien.

39. In het regime ten aanzien van de afdrachten in verband met het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen (afdeling 5.1 van het wetsvoorstel) zijn enkele wijzigingen aangebracht.

Artikel 5.14 (59), derde lid, voorziet er in dat de hoeveelheden olie of gas die door de (mede)houder van de vergunning voor eigen gebruik zijn aangewend buiten de toepassing van de cijnsbepalingen blijven. De oorspronkelijk tekst zag slechts op eigen gebruik ten behoeve van de opsporing of de winning binnen het vergunningsgebied en was bij nadere beschouwing te beperkt. Gebleken is dat in toenemende mate bij de exploitatie van kleine velden de behandeling van de daar gewonnen hoeveelheden gas of olie ten behoeve van de aflevering plaatsvindt op een behandelingsplatform dat buiten het eigen vergunningsgebied is gelegen. Het is redelijk dat de hoeveelheden van dat gas of die olie die door de (mede)houder op dat platform worden aangewend voor de behandeling van eigen gas of olie buiten de cijnsheffing blijven. Deze hoeveelheden worden niet direct in het economisch verkeer gebracht en genereren geen opbrengsten. Hetzelfde geldt voor hoeveelheden gas of olie die worden aangewend voor het eigen vervoer van gas of olie naar dat behandelingsplatform.

Aan de artikelen 5.17 en 5.19 (62 en 64) zijn bepalingen toegevoegd die betrekking hebben op de financiële behandeling van de overdracht van opsporings- en winningsvergunningen (artikel 5.17 (62), vijfde lid; artikel 5.19 (64), eerste lid, onderdeel c, tweede lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdeel e). De desbetreffende leden van deze artikelen vervangen het tot nu toe gevoerde beleid op grond van de circulaire overdracht vergunningen Mijwewet continentaal plat van 26 september 1990. In de praktijk blijkt de uitvoering van dit beleid in sommige gevallen aanleiding te geven tot problemen. De aanvulling in het wetsvoorstel voorziet in een goed uit te voeren regeling die aansluit bij de geldende fiscale regelgeving ter zake van de met de overdracht van een vergunning behaalde winst.

In verband met een wijziging in de berekeningstechniek van de verrekenbare belasting is artikel 5.21 (66) herschreven. Door evenals het winstaandeel ook de verrekenbare belasting direct te relateren aan de resultatenrekening die voor de bepaling van het winstaandeel wordt opgemaakt, blijkt een aanzienlijke vereenvoudiging mogelijk van de wijze van berekening van de met het winstaandeel te verrekenen belasting.

Omdat de verrekenbare belasting niet meer is gekoppeld aan de vennootschapsbelasting, is artikel 5.23 overbodig geworden en geschrapt. Dit artikel zag op een herziening van het vastgestelde verschuldigde winstaandeel indien door een herziening in de fiscale sfeer de verrekenbare vennootschapsbelasting diende te worden aangepast.

Als gevolg van de invoering van een nieuwe wijze van berekening van het verschuldigde winstaandeel kunnen er omstandigheden zijn waarin het redelijk is verschillen ten opzichte van de huidige situatie te verrekenen in het eerste

boekjaar na inwerkingtreding van deze wet. Het betreft hier een complexe en technisch ingewikkelde uitvoeringsproblematiek die zich niet leent voor een uitputtende regeling in de wet. Het nieuwe artikel 123 maakt het mogelijk in dit verband nadere regels te stellen in een algemene maatregel van bestuur. Dit artikel biedt ook de grondslag voor een overgangsregeling voor de nieuwe regeling van de overdracht van vergunningen.

40. Bij het verlenen van een winningsvergunning kan in eerste instantie van staatsdeelneming worden afgezien, gelet op de winningsmogelijkheden zoals die op dat moment zijn te verwachten (zie artikel 5.26 (70), tweede lid). Het is echter mogelijk dat door nadere opsporingsactiviteiten een nieuw voorkomen binnen het vergunningsgebied gevonden wordt. Voor zo'n geval biedt het nieuwe artikel 77 aan de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om ten aanzien dit nieuwe voorkomen opnieuw over staatsdeelneming te beslissen. Deze mogelijkheid voor een «tweede kans» om tot staatsdeelneming te komen was in het oorspronkelijk aan de raad voorgelegde voorstel niet opgenomen.

41. Artikel 10.10 (120) van het wetsvoorstel is aangevuld en gewijzigd zodanig dat het artikel nu overeenstemmende overgangsvoorzieningen biedt voor gevallen waarin bij de inwerkingtreding van de wet bestaande mijnbouwwerken gaan vallen onder de vergunningsplicht van artikel 4.2 (35) van het wetsvoorstel of van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer.

42. In het wetsvoorstel zoals dat aan de raad werd toegezonden ontbrak een bepaling die vaststelde dat de op grond van de huidige wetgeving ingestelde veiligheidszones (zie artikel 27 van de Mijnwet continentaal plat) gaan gelden als onder de nieuwe Mijnbouwwet ingestelde veiligheidszones. Artikel 121 voorziet hier nu in.

Van een vergelijkbare omissie was sprake met betrekking tot de Mijnraad. De huidige Mijnraad functioneert op grond van de wet van 1 mei 1970, houdende regeling betreffende de Mijnraad (Stb. 196). Het wetsvoorstel kent een eigen regeling van de Mijnraad (hoofdstuk 6) en trekt de huidige wet betreffende de Mijnraad in: artikel 11.1 (129). Door toevoeging van artikel 127 wordt voorkomen dat bij het in werking treden van de Mijnbouwwet de dan zittende leden opnieuw moeten worden benoemd. De besluiten van de huidige Mijnraad gaan gelden als besluiten van de Mijnraad op grond van de Mijnbouwwet.

43. Het in artikel 11.5 (133) neergelegde nieuwe onderdeel b van artikel 1, derde lid, van de Grondwaterwet is zodanig gewijzigd, dat de uitzondering op de werking van die wet niet alleen geldt voor wateronttrekking in het kader van winningsactiviteiten, maar ook voor wateronttrekking bij of ten behoeve van de opsporing van delfstoffen of aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter.

44. De memorie van toelichting is toegesneden op de hiervoor omschreven overige aanpassingen van het wetsvoorstel. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om op enkele punten de redactie van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting te verbeteren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 april 1998, no. W10.97.0781, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1.1, onder f, voor «delfstoffen» toevoegen: al dan niet bewerkte.
- Artikel 2.17, vierde lid, opnemen als grond voor intrekking in artikel 2.17, tweede lid.
- In artikel 2.17, vijfde lid, na «Een aanvraag» toevoegen: tot intrekking.
- In artikel 4.5 aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving tot uitdrukking brengen.
- Het tweede lid van artikel 5.17 is overbodig gezien de inhoud van het derde lid van artikel 5.17.
- In artikel 5.36, eerste lid, na «artikel 5.35» invoegen: , tweede lid,.
- In artikel 5.38, eerste lid, tweede volzin, na «artikel 5.16,» toevoegen: tweede lid,.
Vervolgens na «onderscheidenlijk 5.22» toevoegen: , tweede lid,.
- In artikel 7.1, tweede lid, «door een door hem daartoe aangewezen instelling» vervangen door: door door hem daartoe aangewezen instellingen.
- Artikel 10.3, vierde lid, is overbodig en kan derhalve vervallen. Volstaan kan worden met een nadere toelichting op het eerste lid.
- In artikel 11.7 de wijziging van artikel 2 van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen vervangen door een wijziging van de overeenkomende bepaling in de Telecommunicatiewet voor het geval deze in werking treedt voordat dit wetsvoorstel het Staatsblad heeft bereikt.
- In artikel 11.10, onder A, onder 1, «2.8, eerste lid» vervangen door: 2.8.
- In paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting de vermelding van het OSPAR-verdrag voluit schrijven en van een vindplaats voorzien.
- In paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting de vermelding van het Espoo-verdrag van een vindplaats voorzien.
- In paragraaf 7.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting de aanduiding EBN de eerste maal voluit schrijven.
- In paragraaf 10.1 van de memorie van toelichting in de beschouwing over de bestuurlijke handhavingsmogelijkheden tevens melding maken van de nieuwe mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete.
- In de achtste alinea van de toelichting op artikel 2.2 «wordt geen wetswijziging ingediend» vervangen door: wordt geen wetsvoorstel ingediend.
- In de toelichting op hoofdstuk 8 voor de duidelijkheid aangeven dat paragraaf 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.
- In de toelichting op artikel 8.1 «Hoofdstuk XVII» vervangen door: Hoofdstuk XVIII.