

ZIENSWIJZE N.A.V. HET CONCEPT VOOR EEN WIJZIGING VAN DE MIJNBOWWREGELING M.B.T. HET BUITEN GEBRUIK STELLEN VAN BOORGATEN EN PUTTEN

INLEIDING

NOGEPA heeft kennisgenomen van het concept voor een wijziging van de Mijnbouwregeling met betrekking tot het buiten gebruik stellen van boorgaten en putten.

Deze ontwerpregeling is op 11 januari 2019 ter consultatie gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. Tot 12 februari 2019 bestaat de gelegenheid om op naar aanleiding van dit ontwerp zienswijzen in te brengen. NOGEPA maakt graag van die mogelijkheid gebruik.

NOGEPA stelt nadrukkelijk voorop dat zij de uitgangspunten van deze voorgenomen wijziging onderschrijft. Mede op verzoek van de mijnbouwsector zelf wordt door middel van deze voorgenomen wijziging meer aansluiting gezocht bij de best practices in de sector, zoals deze zijn neergelegd in de NOGEPA Industriestandaard nr. 45.

Niettemin ziet NOGEPA op onderdelen ruimte voor verbetering, zoals in de navolgende zienswijzen nader wordt toegelicht.

ZIENSWIJZE 1

AANSLUITING MET ARTIKEL 177, LID 3 BURGERLIJK WETBOEK (AANSPRAKELIJKHEID VOOR SCHADE DOOR UITSTROOM VAN DELFSTOFFEN)

Het systeem van de Mijnbouwwet, Mijnbouwbesluit en Mijnbouwregeling voor wat betreft het afsluiten van boorgaten/putten sluit naar het oordeel van NOGEPA onvoldoende aan op de regeling van artikel 6:177, lid 3 BW (aansprakelijkheid voor uitstroom van delfstoffen). Dit artikel luidt als volgt:

“Voor schade door uitstroming van delfstoffen is aansprakelijk degene die ten tijde van de gebeurtenis waardoor de uitstroming plaatsvindt, exploitant van een mijnbouwwerk is. Indien na deze gebeurtenis een ander exploitant wordt van het mijnbouwwerk, blijft de aansprakelijkheid voor deze schade rusten op degene die ten tijde van die gebeurtenis exploitant was. Indien de gebeurtenis plaatsvindt nadat het mijnbouwwerk is verlaten, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant van het werk was, tenzij op het tijdstip van die gebeurtenis meer dan vijf jaren waren verstreken nadat het werk was verlaten met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften.”

Op grond van artikel 39 Mijnbouwbesluit geschiedt het geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van een mijnbouwwerk volgens een door de uitvoerder van die werkzaamheden bij de minister van EZK in te dienen sluitingsplan. Het sluitingsplan behoeft de instemming van de minister. Blijkens artikel 1, aanhef en onder n Mijnbouwwet in samenhang met artikel 2, lid 1, aanhef en onder a Mijnbouwbesluit zijn “putten”, “mijnbouwwerken” in de zin van de Mijnbouwwet. Dat betekent dat voor het sluiten van putten allereerst een goedgekeurd sluitingsplan is vereist.

Op grond van artikel 74 Mijnbouwbesluit geschiedt vervolgens het daadwerkelijk buiten gebruik stellen van een boorgat overeenkomstig een door de uitvoerder van die werkzaamheden opgesteld werkprogramma. Op grond van artikel 76 Mijnbouwbesluit maakt de uitvoerder dagelijks een rapport op van het buiten gebruik stellen van het boorgat en brengt dit rapport onmiddellijk ter kennis van de inspecteur-generaal der mijnen. Binnen vier weken na het voltooiën van de werkzaamheden brengt de uitvoerder een eindrapport ter kennis van de inspecteur-generaal der mijnen. De inhoud van het werkprogramma, de dagrapportages en de eindrapportage is nader uitgewerkt in de Mijnbouwregeling (respectievelijk: par. 8.2.4, artikel 8.2.2.1 en artikel 8.2.2.2 Mijnbouwregeling in samenhang met de bijlagen 11 en 12 van de Mijnbouwregeling).

Aldus het overzicht van de papier- en rapportagestroom van de uitvoerder naar de inspecteur-generaal der mijnen. Op deze manier wordt deze laatste in de gelegenheid gesteld om zijn toezichthoudende taak op de sluitingswerkzaamheden in te vullen. Wat echter in het wettelijk systeem ontbreekt, is een duidelijke vaststelling dat het betreffende boorgat buiten gebruik gesteld is met inachtneming van de geldende wettelijke voorschriften. Indien een mijnbouwbedrijf zich nu onverhoopt zou moeten beroepen op de verjaring van artikel 6:177, lid 3 BW, kan het bewijs dat het mijnbouwwerk (het boorgat) is verlaten met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften slechts langs indirecte weg worden geleverd. Het mijnbouwbedrijf kan aantonen dat hij beschikte over een goedgekeurd sluitingsplan en een werkprogramma. Daarnaast kan hij zijn dagrapportages en eindrapport overleggen. Er is echter geen (schriftelijk) bewijs dat het bevoegd gezag (de inspecteur-generaal der mijnen) van oordeel is dat het buiten gebruik stellen van het boorgat materieel gezien met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften heeft plaatsgevonden. Het enige wat een mijnbouwbedrijf in dat verband ter bewijs kan aanvoeren is het negatieve feit dat het bevoegd gezag nooit handhavend heeft opgetreden, hoewel hij volledig geïnformeerd was.

Er is niets waaruit blijkt dat het bevoegd gezag van oordeel is dat het mijnbouwbedrijf bij het verlaten van de put, in het licht van de geldende wetgeving de juiste keuzes heeft gemaakt en dat deze op een juiste wijze zijn uitgevoerd. Dat betekent dat – bij de huidige stand van de wetgeving – dit oordeel aan de civiele rechter wordt overgelaten die zich in een procedure geconfronteerd weet met een beroep op de verjaringstermijn van artikel 6:177, lid 3 BW.

Naar het oordeel van NOGEPa zou er in de Mijnbouwregeling of het Mijnbouwbesluit een moment van “eindoplevering” gemarkeerd moeten worden met een goedkeuring door SodM. Die goedkeuring kan uitdrukkelijk zijn of van rechtswege (vergelijkbaar met de regeling van de goedkeuring van sluitingsplannen in artikel 39 Mijnbouwbesluit).

De noodzaak voor zo'n gemarkeerde eindoplevering met goedkeuring wordt versterkt door het onderhavige voorstel voor wijziging van de Mijnbouwregeling.

In de thans voorgestelde wijziging van de Mijnbouwregeling wordt Afdeling 8.5 fundamenteel gewijzigd. De tekst van de Mijnbouwregeling zelf wordt algemener geformuleerd, waarbij het de bedoeling is dat de meer gedetailleerde uitwerking van die algemene voorschriften wordt uitgewerkt in een beleidsregel van de Minister van EZK. Daarbij is het de bedoeling dat in die beleidsregel verwezen kan worden naar industriestandaarden. In de toelichting op de onderhavige wijziging wordt in dit verband uitdrukkelijk verwezen naar de NOGEPa “Industriestandaard 45, het buiten gebruik stellen van putten en boorgaten”. Omdat de invulling c.q. uitwerking van de regels van Afdeling 8.5 in een beleidsregel is vastgelegd kan daarvan onder omstandigheden gemotiveerd van worden afgeweken; zowel door de mijnbouwonderneming als door het bevoegd gezag. Een belangrijk voordeel van deze opzet is dat sneller kan worden ingespeeld op (technische) ontwikkelingen die relatief

eenvoudig in de beleidsregel of in de industriestandaard verwerkt kunnen worden. In de toelichting (p. 11) wordt hierover het volgende opgemerkt:

“De uitvoering van de vernieuwde afdeling 8.5 wordt nader geregeld in een beleidsregel. Die beleidsregel zal verwijzen naar de goede praktijken die zijn ontwikkeld en vastgelegd in de “Industriestandaard nr. 45, het buiten gebruik stellen van putten en boorgaten” van de branchevereniging Nogepa.

De beleidsregel en de goede praktijken worden, indien nodig, periodiek gewijzigd naar de nieuwste inzichten en technieken, zodat innovatie niet in de weg wordt gestaan.

Als een mijnbouwonderneming zich aan de goede praktijken houdt, voldoet de onderneming aan de algemene uitgangspunten van afdeling 8.5 van de Mijnbouwregeling.

Mocht in een concreet geval een mijnbouwonderneming een andere methode van buiten gebruik stellen van een put willen hanteren, dan is dat mogelijk als de mijnbouwonderneming dat uit kan leggen. Van tijd tot tijd zullen de goede praktijken worden aangepast. Zowel de mijnbouwondernemingen als de inspecteur-generaal der mijnen kunnen elkaar daarop aanspreken. Mocht een goede praktijk in het concrete geval niet genoeg effectief blijken te zijn, dan kan de toezichthouder altijd, indien nut en noodzaak aantoonbaar zijn, in voorkomend geval, gemotiveerd van de industriestandaard afwijken en zo nodig tot handhaving overgaan. Immers ook in een industriestandaard zijn niet alle omstandigheden te beschrijven. Niettemin geeft een industriestandaard zekerheid dat een handelen volgens deze goede praktijken in beginsel gedragen wordt door de mijnbouwondernemingen en de toezichthouder en uitgangspunt kan zijn voor het buiten gebruik stellen van een boorgat in een concreet geval.”

NOGEPa verwelkomt deze meer flexibele opzet (de mijnbouwindustrie heeft deze wijziging zelf bij de minister bepleit). Echter, met deze opzet zal het achteraf aanzien ingewikkelder blijken om vast te stellen wat op enig moment “de geldende overheidsvoorschriften waren”. Wat de geldende overheidsvoorschriften zijn is potentieel regelmatig aan verandering onderhevig. Daarnaast voorziet het stelsel nadrukkelijk in de mogelijkheid dat van de beleidsregel wordt afgeweken. Als het initiatief daartoe door een mijnbouwonderneming wordt genomen en die afwijking heeft de instemming van SodM, dan heeft het verlaten van de put plaatsgevonden met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften. Dit feit zal echter jaren later nog maar lastig zijn te reconstrueren, indien die instemming van SodM niet op de een of andere wijze schriftelijk is vastgelegd.

ZIENSWIJZE 2

UITDRUKKELIJKE GRONDSLAG TOT HET VASTSTELLEN VAN DE BELEIDSREGEL

In de aankondiging van deze voorgenomen wijziging op www.internetconsultatie.nl wordt opgemerkt dat “[d]e ontwerpregeling [...] het mogelijk [maakt] om nieuw ontwikkelde goede praktijken van mijnbouwondernemingen als beleidsregels vast te stellen.” In de ontwerpregeling wordt echter nergens uitdrukkelijk bepaald dat de bepalingen van Afdeling 8.5 in beleidsregels uitgewerkt dienen te worden. Naar het oordeel van NOGEPa zou het aanbeveling verdienen dit wel ergens in Afdeling 8.5 uitdrukkelijk te bepalen.

Verder is in de regeling (en de toelichting daarop) niet uitgewerkt wie die beleidsregel opstelt en ter nadere invulling van welke bevoegdheid. Is het de bedoeling dat de beleidsregel aanhaakt bij de ontheffingsbevoegdheid van de minister van EZK op grond van artikel 8.5.1.4 Mijnbouwregeling (nieuw). Of is het de bedoeling dat de beleidsregel wordt opgesteld door de inspecteur-generaal der mijnen ter invulling van zijn bevoegdheid tot het houden van toezicht op de naleving van Afdeling 8.5 Mijnbouwregeling (nieuw). Dat laatste zou niet de voorkeur hebben van NOGEPA omdat de Minister van EZK in dat geval de facto een deel van zijn regelgevende bevoegdheid in handen legt van de toezichthouder. Naar het oordeel van NOGEPA zou dit een onwenselijke vermenging opleveren van regelgevende en toezichthoudende bevoegdheden.

NOGEPA geeft de Minister nadrukkelijk in overweging om het voorgenomen stelsel van uitwerking van regelgeving via een beleidsregel nog eens nader te beschouwen in het licht van artikel 4:81 Awb. NOGEPA gaat ervan uit dat het de bedoeling is dat de minister van EZK degene is die de beleidsregel opstelt. Omdat de beleidsregel dan (op het eerste gezicht) niet gekoppeld lijkt te kunnen worden aan een van de typen bevoegdheden bedoeld in artikel 4:81, lid 1 Awb, lijkt sprake van een "ander geval" als bedoeld in artikel 4:81, lid 2 Awb en is een uitdrukkelijke wettelijke grondslag vereist in de Mijnbouwregeling. Die grondslag ontbreekt in het voorliggende ontwerp.

ZIENSWIJZE 3

ONTBREKEN VAN OVERGANGSRECHT

In de beleving van NOGEPA is ten onrechte niet voorzien in bepalingen van overgangsrecht. Meer in het bijzonder is NOGEPA van oordeel dat buiten twijfel gesteld dient te worden dat reeds verlaten putten, waarbij de toegepaste wijze van afdichting niet voldoet aan de regels, zoals deze thans zullen komen te luiden, niet na inwerkingtreding in overeenstemming gebracht hoeven te worden met die nieuwe regels.

Voorstellen voor aanpassingen Afdeling 8.5 Internet Consultatie

5 Februari 2019

Tijdens het bijwerken van Standaard 45, zijn een viertal punten ter verbetering in de nieuwe afdeling 8.5 geconstateerd. Het is aanbevelingswaardig deze punten in de finale versie van de betreffende afdeling van de Mbr aan te passen dan wel te verduidelijken. Ter overweging worden daartoe voorstellen aangedragen.

A) Eerdere putten

Er zijn reeds duizenden putten en boorgaten buitengebruik gesteld en honderden gedeeltelijk (vaak grotendeels) buiten gebruik gesteld conform eerdere regelgeving. De nieuwe versie van Afdeling 8.5 geeft geen raamwerk hoe SodM en de industrie moeten omgaan met deze putten of delen ervan. Het is uiteraard niet wenselijk, en vaak zelfs onmogelijk, om deze putten en boorgaten opnieuw buiten gebruik te stellen conform de nieuwe Mbr.

Het voorstel is dit te verduidelijken door bijvoorbeeld aan Artikel 8.5.1.1 toe te voegen: "d. niet van toepassing op putten en boorgaten, of delen daarvan, die met in achtneming van eerder geldende regelgeving buitengebruik zijn gesteld".

B) Materialen anders dan cement

In de oude versie Mbr Art 8.5.1.2, sub 3 staat: "Waar in deze paragraaf een 'cementplug' wordt voorgeschreven, kan een ander middel worden gebruikt, mits dat resulteert in ten minste een

gelijkwaardige afsluiting.” In de nieuwe versie van Afdeling 8.5, wordt de mogelijkheid ander materiaal dan cement te gebruiken in een afsluiting, niet meer genoemd, terwijl dit wel een belangrijk punt van innovatie en onderzoek is (bijvoorbeeld in het TNO TKI project over natuurlijke materialen zoals klei, zout, bentoniet, al dan niet in combinatie met cement, of het smelten van gesteenten, etc.). Zulke materialen zullen moeten voldoen aan hun eigen specificatie, zoals materiaaleigenschappen, lengte van de afsluiting en verificatie. Het voorstel is in Artikel 8.5.1.4 hiervoor een nieuw punt in te voegen tussen punten c en d, bijvoorbeeld luidend “het geval dat een ander middel dan cement wordt toegepast in een afsluiting, met bijbehorende specificatie.” In Standaard 45 zal de specificatie nader worden beschreven.

C) Eerdere activiteiten rapporteren in het werkprogramma

Buitengebruikstelling van putten kan bestaan uit meerdere activiteiten die gespreid over de tijd worden uitgevoerd. Er kunnen onderbrekingen optreden van vele jaren. Eerdere buitengebruikstellingsactiviteiten zijn relevant voor de put status en het komende werkprogramma.

Onder L, 2, c staat: “en indien de put is uitgebreid, gewijzigd, of gerepareerd, de datum van de uitbreiding, wijziging, of reparatie”. Het voorstel is hieraan ‘gedeeltelijk buitengebruikstellen’ toe te voegen, bijvoorbeeld: “en indien de put is uitgebreid, gewijzigd, gerepareerd of gedeeltelijk buitengebruikgesteld, de datum van de uitbreiding, wijziging, reparatie of buitengebruikstelling.”

D) Cementdieptes in eindrapport

Onder L, e, 2^o staat: “Cementatiedieptes;”. Dit punt is overbodig geworden en kan worden verwijderd omdat de cementatiedieptes door de tekst onder 3^o en 9^o zijn verwoord op een meer specifieke wijze.

SLOT

NOGEPa verzoekt u deze zienswijzen te willen betrekken bij het ontwerp van de definitieve tekst van deze wijziging van de Mijnbouwregeling.