

Nota van Toelichting

Consultatieversie

I Algemeen

1. Inleiding

In de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de gaswinning in Groningen (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 143) is een herziening van de mijnbouwwet- en regelgeving aangekondigd die recht moet doen aan de maatschappelijke vraagstukken rond mijnbouwactiviteiten. Naast wijzigingen van de Mijnbouwwet gaat het om wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) en het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer), die zijn opgenomen in dit besluit. Met deze wijzigingen van de regelgeving wordt recht gedaan aan het belang van veiligheid, de maatschappelijke vragen rond mijnbouwactiviteiten en de wens om bij mijnbouwactiviteiten meer te kunnen sturen op waar er wel of niet geboord mag worden en de mogelijkheid om locatiespecifieke (milieu)voorwaarden te kunnen stellen. Betrokkenheid van decentrale overheden bij de voorbereiding van deze besluitvorming is eveneens een belangrijk onderdeel van de herziening.

In deze Nota van toelichting wordt in paragraaf 2 ingegaan op de achtergronden en inhoud van dit besluit en is aangegeven van welk breder pakket aan samenhangende wijzigingen, deze wijziging onderdeel is. In paragraaf 3 wordt ingegaan op het terugbrengen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor bepaalde mijnbouwwerken, de introductie van een instemmingsbesluit voor mijnbouwactiviteiten op zee en de beoordelingsplicht of een milieueffectrapportage nodig is (mer-beoordelingsplicht) die aan deze besluiten gekoppeld wordt. Daarnaast wordt in paragraaf 3 ingegaan op de betrokkenheid van decentrale overheden waaronder het adviesrecht voor provincies. In paragraaf 4 is aangegeven hoe onderhavige wijzigingen zich verhouden tot de Omgevingswet, de Mijnbouwwet en de Wet milieubeheer. In deze toelichting wordt veelvuldig gesproken over mobiele installaties. Het besluit geldt op dezelfde wijze ook voor losse onderzeese installaties.

2. Achtergrond en aanleiding

De opsporing en winning van olie, gas, zout en andere vormen van mijnbouw staat volop in de belangstelling. De opsporing en winning van delfstoffen grijpen in op de fysieke leefomgeving en als gevolg van winning kunnen ook op de langere termijn zich nog effecten voordoen. Een zorgvuldige besluitvorming over mijnbouwactiviteiten is om deze redenen van groot belang.

Bij de vergunningverlening voor mijnbouwactiviteiten is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de opsporings- en winningsvergunning en een opslagvergunning op basis van de Mijnbouwwet aan de ene kant en de omgevingsvergunningen voor opsporing, winning en het opslaan van stoffen op basis van de Wabo aan de andere kant. Een opsporings-, winnings- of opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet is de eerste stap om te komen tot daadwerkelijke ontplooiing van deze activiteiten. De houder van een vergunning heeft de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het desbetreffende gebied. Deze vergunningen hebben dan ook het karakter van een concessie (het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde activiteit te mogen verrichten). Als de volgende stap aan de orde is, het daadwerkelijk uitvoeren van activiteiten, is een omgevingsvergunning nodig. Bij een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, effecten voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Dit zijn zaken die niet bij een vergunning op basis van de Mijnbouwwet aan de orde komen.

Dit besluit bevat in aanvulling op de aanpassingen in de Mijnbouwwet aanvullende maatregelen om meer te kunnen sturen bij het verlenen van de voor opsporings- en winningsactiviteiten benodigde omgevingsvergunningen. Concreet gaat het om de volgende maatregelen:

- In verband met het milieu zal weer een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo nodig zijn voor boringen op land in de opsporingsfase. Door (her)invoering van deze vergunningsplicht kan in alle gevallen invulling worden gegeven aan de merbeoordelingsplicht voor diepboringen.
- Gemeenten hebben een algemeen adviesrecht ten aanzien van deze omgevingsvergunning op grond van artikel 6.1 van het Bor. Naast gemeenten krijgen ook provincies een algemeen adviesrecht voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen.
- Voor boringen op zee komt er een instemmingsbesluit, waarvoor de merbeoordelingsplicht geldt.

Het resultaat is dat de Minister van Economische Zaken als bevoegd gezag beter kan sturen op de vraag of er ergens opsporing of winning van delfstoffen plaats mag vinden en zo ja, hoe. Ook zijn er meer mogelijkheden geboden om tussentijds bij te sturen. Op deze wijze kan de Minister regie voeren op de wijze van opsporing en winning. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van veiligheid en de maatschappelijke vragen rond mijnbouwactiviteiten.

Om invulling te kunnen geven aan de ruimtelijke sturing en om optimaal gebruik te kunnen maken van hetgeen de ondergrond te bieden heeft, en belangrijke functies te beschermen, maakt het Rijk een Structuurvisie Ondergrond. In deze ruimtelijke visie

worden functies in de ondergrond onderling én ten opzichte van de bovengrond gewogen en daarmee biedt de Structuurvisie na vaststelling de mogelijkheid om meer te sturen op mijnbouwactiviteiten. Naast de afweging of er in een gebied op een veilige en technisch verantwoorde wijze mijnbouwactiviteiten kunnen worden uitgevoerd, komen ook andere belangen nadrukkelijk aan de orde, zoals het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu.

De eerste beleidsmatige stappen hebben de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu al gezet met de voorbereidende handelingen voor de Structuurvisie Ondergrond. Bij vaststelling van de Structuurvisie Ondergrond kunnen tevens wijzigingsvoorstellen voor het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) worden gedaan om de juridische doorwerking van bepalingen uit de Structuurvisie Ondergrond te regelen. Omdat de inhoud van de regeling in het Barro afhankelijk is van de besluitvorming in de Structuurvisie zijn de voorgenomen wijzigingen van het Barro geen onderdeel van dit besluit.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Terugbrengen van milieuaspecten in de omgevingsvergunning op grond van de Wabo in de opsporingsfase

Boren naar delfstoffen op land grijpt in op de fysieke leefomgeving en de gevolgen voor het milieu moeten worden beoordeeld in de omgeving waar de activiteit beoogd is. Bij boorgaten worden mobiele installaties gebruikt. Onder een mobiele installatie wordt in het Barmm verstaan: een verplaatsbare installatie voor het aanleggen, testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel b).

Als op een bepaalde locatie delfstoffen of aardwarmte worden gewonnen of stoffen in de diepe ondergrond worden opgeslagen is daarvoor een omgevingsvergunning nodig op grond van de Wabo, die van toepassing is op land en in de territoriale zee. Voor het winnen van delfstoffen of aardwarmte is een permanente winningsinstallatie nodig. Boorgaten die worden aangelegd met een mobiele installatie ten behoeve van de winning maken onderdeel uit van de winningsinstallatie. Voor het oprichten en in werking hebben van een dergelijke inrichting is een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo nodig. Daarnaast moet vaak die installatie nog worden gebouwd en, zo nodig, worden afgeweken van het bestemmingsplan, waarvoor ook een omgevingsvergunning nodig is. De omgevingsvergunning regelt, naast het bouwen en, zo nodig, de ruimtelijke toestemming voor het planologisch strijdig gebruik ook de milieuaspecten van een voor winning bestemd mijnbouwwerk en de daarvoor benodigde boorgaten. Hiervoor is de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag. Dit verandert niet.

Deze vergunningsplicht ten aanzien van milieuaspecten bestaat momenteel niet in de opsporingsfase. Bij het opsporen van delfstoffen wordt voor het aanleggen van een boorgat vaak alleen gebruik gemaakt van losse tijdelijke (mobiele) boorinstallaties en geen permanente installaties. Op grond van het Bor geldt tot op heden geen vergunningplicht voor activiteiten met mobiele installaties als bedoeld in het Barmm, tenzij een mobiele installatie is geplaatst binnen een voor winning bestemd mijnbouwwerk. Omdat de effecten van deze opsporingsboringen tijdelijk zijn, is er tot op heden geen verplichting om voor deze mijnbouwwerken een vergunning aan te vragen in verband met mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu. Naast een meldingsplicht bij de Minister van Economische Zaken verleent de gemeente een omgevingsvergunning voor bouwen en, in voorkomend geval, voor afwijken van het bestemmingsplan.

Gelet op de maatschappelijke onrust bij mijnbouwactiviteiten, ook in de opsporingsfase, brengt onderhavig besluit de omgevingsvergunning op grond van de Wabo voor het milieu terug voor boringen in de opsporingsfase op land en oppervlaktewater, waaronder de territoriale zee. Voor een boring in de opsporingsfase in het continentale plat regelt dit besluit dat een instemming wordt aangevraagd. Daarmee moet in alle gevallen, zowel bij opsporing als winning, voordat een boorgat wordt aangelegd vooraf een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, respectievelijk een instemming zijn verkregen. Dit geldt ook voor het wijzigen of uitbreiden van een boorgat. Bij de omgevingsvergunning op grond van de Wabo voor de opsporing kunnen dan voorafgaand aan het aanleggen van een boorgat of wijziging of uitbreiding daarvan alle aspecten van de boring worden getoetst aan de voorgenomen locatie (milieu, veiligheid, ruimtelijke inpassing, andere effecten op de omgeving etcetera). Dit besluit past daartoe het Besluit omgevingsrecht aan. Voor de activiteiten testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat op deze locatie kan met een melding en algemene regels van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (onder meer voor geluid, bodembescherming, afvalstoffen) worden volstaan. Daarbij is van belang dat volgens de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 026) (mer-richtlijn 2011/92/EU) geen mer-beoordelingsplicht geldt voor deze activiteiten die met een mobiele installatie worden verricht.

Door het opnieuw invoeren van de vergunningplicht voor milieugevolgen bij het gebruik van een mobiele installatie bij het aanleggen van een boorgat wordt op grond van de systematiek van de Wabo de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag voor de hele omgevingsvergunning in de opsporingsfase; dus in plaats van de gemeente, ook voor de activiteit bouwen en de activiteit planologisch strijdig gebruik. Alleen op basis van deze omgevingsvergunning op grond van de Wabo kan er op een

voorgenomen opsporingslocatie ook daadwerkelijk worden geboord. Een opsporingsvergunning op grond van de Mijnbouwwet alleen is daarvoor onvoldoende.

In het thans geldende Barmm zijn algemene regels gesteld in het belang van de bescherming van het milieu. Deze algemene regels zijn van toepassing op activiteiten met alle mobiele installaties, waaronder losse installaties, die voor opsporing en winning worden gebruikt, met uitzondering van die installaties die in een gevoelig gebied, zoals een Natura 2000-gebied staan. Voor die gebieden volstaan algemene regels veelal niet.

De algemene regels zijn (buiten gevoelige gebieden) dus van toepassing op alle mobiele installaties, ongeacht of daarvoor een vergunning of een ander voorafgaand besluit nodig is.

Voor die activiteiten met een mobiele installatie, waarvoor een vergunning nodig is, gelden bij het uitoefenen van de vergunning in eerste instantie dus ook de algemene regels van het Barmm. Echter, soms kan het nodig zijn om de voorwaarden, beperkingen en voorschriften toe te spitsen op specifieke activiteiten of voor een specifieke locatie. In het Barmm wordt de mogelijkheid gegeven om in de vergunning aanvullende eisen te stellen ten opzichte van de algemene regels of van de algemene regels af te wijken. Met dit besluit worden de mogelijkheden die het Barmm bevat om in de vergunning aanvullende eisen te stellen (artikel 3, tweede lid en artikel 20) uitgebreid. Voor een mobiele installatie op land, in de territoriale zee en in het continentale plat wordt meer expliciet voorzien in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken tot afwijking van de algemene regels bij vergunningverlening of een instemming (artikel 5b).

3.2 Mer-beoordeling en instemming voor boringen op het continentaal plat

Op grond van het Besluit mer zijn diepboringen mer-beoordelingsplichtig. De Mijnbouwwet is van toepassing op delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 meter aanwezig zijn, de opslag van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter en op aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter. Ook boorgaten voor het opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte of de opslag van stoffen zijn mijnbouwwerken. Deze boorgaten zullen daarom ten minste een diepte van meer dan 100 meter hebben. Het aanleggen van een boorgat in de zin van de Mijnbouwwet valt daarmee in elk geval onder het begrip "diepboring" als bedoeld in het Besluit mer. Het aanleggen van een boorgat dan wel uitbreiding of wijziging daarvan is daarmee mer-beoordelingsplichtig. De mer-richtlijn 2011/92/EU verplicht de lidstaten dat er een formeel besluit door het bevoegd gezag wordt genomen voor deze mer-beoordelingsplichtige activiteiten.

Bij de inwerkingtreding van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw in 2008 is geoordeeld dat voor het aanleggen, testen, onderhouden, repareren en buiten gebruik

stellen van een boorgat met behulp van een mobiele installatie kan worden volstaan met algemene regels voor de bescherming van het milieu. Voor deze activiteiten is op grond van het Barmm geen formeel besluit nodig in verband met de nadelige gevolgen voor het milieu. Voor een boorgat op land is de mer-beoordelingsplicht in voorkomende gevallen gekoppeld aan het (ruimtelijk) besluit tot afwijking van het bestemmingsplan, indien een ander besluit daar niet in voorziet (vangnet). Bij winning wordt een omgevingsvergunning verleend, bij opsporing niet altijd, zodat in een aantal gevallen bij een wijziging van het bestemmingsplan geen milieueffectrapportage is overgelegd. Het onderhavige wijzigingsbesluit regelt dat voor het aanleggen van een boorgat op land en in de territoriale zee ten behoeve van het opsporen van delfstoffen en aardwarmte opnieuw een omgevingsvergunningplicht voor het mogelijk veroorzaken van nadelige gevolgen voor het milieu geldt, waaraan dan ook een mer-beoordelingsplicht is gekoppeld.

De Wabo geldt alleen op land en de territoriale zee. Op het continentaal plat is de Wabo niet van toepassing. Voor het aanleggen van een boorgat op het continentaal plat gaat het instrument 'instemmingsbesluit van de Minister van Economische Zaken' gelden als formeel besluit voor de mer-beoordeling. De wijziging van het Besluit mer regelt dit. Het voordeel van het instrument 'instemmingsbesluit' is dat dit besluit wel het karakter heeft van een vergunning, maar voor activiteiten in het continentaal plat niet tot onnodige openbare voorbereidingsprocedures leidt.

De uitvoerder die met een mobiele installatie een boorgat wil aanleggen, uitbreiden of wijzigen op het continentaal plat moet een aanvraag tot instemming indienen.

Omdat de uitvoerder eerst moet weten of hij een milieueffectrapport (MER) moet maken, zal hij eerst bij de Minister van Economische Zaken een mededeling doen dat hij het voornemen heeft om een aanvraag tot instemming in te dienen die mer-beoordelingsplichtig is. Dit betekent dat de Minister van Economische Zaken zal beslissen of een MER moet worden gemaakt. Na deze beslissing zal de uitvoerder een aanvraag tot instemming indienen. Afhankelijk van het oordeel van de Minister van Economische Zaken overlegt de uitvoerder bij de aanvraag om een instemming óf een afschrift van de beslissing dat geen MER hoeft te worden gemaakt óf, als daartoe wel is beslist, een MER.

Als geen MER hoeft te worden opgesteld kan de Minister van Economische Zaken snel besluiten over de aanvraag tot instemming. In het besluit tot instemming zal hij wel moeten motiveren waarom geen MER nodig is geweest. Als bij de aanvraag om instemming wel een MER is overgelegd, gelden de aanvullende procedurele eisen van de Wet milieubeheer bij de totstandkoming van het besluit tot instemming (waaronder paragraaf 7.10). De Wet milieubeheer vereist bijvoorbeeld dat het ontwerp van het besluit ter inzage moet worden gelegd en gedurende zes weken gelegenheid moet worden geboden tot het indienen van zienswijzen op het ontwerpbesluit en het MER.

De besluitvorming over de instemming zal als gevolg daarvan langer duren. In het besluit tot instemming zal de Minister van Economische Zaken moeten vermelden wat hij met de resultaten van het MER heeft gedaan.

Er is geen wettelijke beslistermijn opgenomen voor het besluit tot instemming omdat het vooraf niet duidelijk is of bij de aanvraag om instemming een MER moet worden overgelegd. Het is pas na de beslissing, bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer van de Minister van Economische Zaken duidelijk of de aanvullende procedurele eisen voor de milieueffectrapportage van de Wet milieubeheer gelden. Daarom is niet goed te bepalen welke beslistermijn voor het besluit tot instemming zou moeten gelden. Dat betekent dat de redelijke termijn uit de Algemene wet bestuursrecht geldt. Deze termijn is in elk geval verstreken wanneer de Minister van Economische Zaken binnen acht weken geen besluit heeft genomen. Als de Minister van Economische Zaken voorziet dat de besluitvorming langer gaat duren, zal hij in dat geval de redelijke termijn moeten verlengen en moeten vermelden binnen welke termijn de uitvoerder wel een besluit tot instemming tegemoet kan zien.

De algemene regels in het Barmm die zijn gesteld in het belang van de bescherming van het milieu gelden ook in het geval een besluit tot instemming wordt verleend. Dat betekent dat voor de mobiele installaties aan de instemming geen milieuvoorschriften worden verbonden die al zijn geregeld in de algemene regels. In beginsel gelden de algemene regels. Soms kan het nodig zijn om de voorwaarden, beperkingen en voorschriften toe te spitsen op specifieke activiteiten of voor een specifieke locatie. In het Barmm wordt de mogelijkheid gegeven om in de instemming aanvullende eisen te stellen ten opzichte van de algemene regels of van de algemene regels af te wijken.

3.3 Betrokkenheid van decentrale overheden - adviesrecht voor provincies

Door het opnieuw invoeren van de vergunningplicht voor milieu op grond van de Wabo in de opsporingsfase wordt vanwege de systematiek van de Wabo, de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag over de gehele omgevingsvergunning voor boringen in de opsporingsfase. Burgemeester en Wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, hebben dan een algemeen adviesrecht (artikel 6.1, eerste lid, Bor).

Provincies hebben op grond van de Wabo beperkte en specifieke adviesrechten bij de omgevingsvergunning. Ten aanzien van mijnbouwactiviteiten is het voorstelbaar dat er nog andere provinciale belangen in het geding zijn, waaronder provinciale ruimtelijke belangen. Een advies met betrekking tot deze belangen kan in het vergunningverleningsproces bijdragen aan een zorgvuldige besluitvorming. Om die reden krijgen provincies met betrekking tot een omgevingsvergunning op grond van de Wabo voor mijnbouwactiviteiten, een algemeen adviesrecht. Het adviesrecht geldt

in de gevallen dat de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning. Dat is het geval als de hoofdactiviteit van het bedrijf mijnbouw is. In gevallen dat de inrichting in hoofdzaak geen mijnbouwwerk is omdat de mijnbouwactiviteiten niet als kernactiviteit van het bedrijf kunnen worden gezien, geldt de algemene bevoegdhedenverdeling voor milieu-inrichtingen.

Het adviesrecht kan slechts betrekking hebben op provinciale belangen. Burgemeester en Wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, hebben immers ook een algemeen adviesrecht als de Minister van Economische Zaken de omgevingsvergunning verleent. Gelet hierop is het van belang dat het mogelijke advies van gedeputeerde staten zich beperkt tot provinciale belangen om overlap te voorkomen tussen deze adviezen. Voor het begrip 'provinciale belangen' kan in elk geval worden aangesloten bij de taken die de provincies hebben op het gebied van de leefomgeving. Te denken valt dan aan taken met betrekking tot natuur, grondwater, landschap, etc.

Dit algemene adviesrecht onder de Wabo komt naast het adviesrecht van provincies bij de verlening van de opsporings- en winningsvergunning in artikel 16 van de huidige Mijnbouwwet en het in voorbereiding zijnde adviesrecht op de instemmingsbesluiten met een winningsplan op grond van de Mijnbouwwet. De aanwijzing van de provincie als adviseur bij omgevingsvergunningen voor mijnbouwwerken voor het opsporen en winnen van delfstoffen wordt geëffectueerd door aanpassing van het Bor.

Met de invoering van de omgevingsvergunning voor activiteiten met mobiele mijnbouwinstallaties op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo zijn de gemeenten in de opsporingsfase niet langer bevoegd gezag voor het bouwen en de ruimtelijke inpassing van het mijnbouwwerk. In het geval dat een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor een omgevingsvergunning hebben gemeenten echter een wettelijke adviesrol bij de omgevingsvergunning op grond van de Wabo en er vindt in de vergunningsprocedure overleg met de gemeente plaats. Daarnaast zal in de meeste gemeenten bij mijnbouwactiviteiten een aanpassing van het bestemmingsplan nodig zijn of moet het bevoegd gezag (de Minister van Economische Zaken) een omgevingsvergunning op grond van de Wabo verlenen voor afwijking van het bestemmingsplan. Gemeenten die niet langer bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan hebben op grond van artikel 6.5 van het Bor het instrument van de 'verklaring van geen bedenkingen'. De Minister van Economische Zaken heeft een verklaring van geen bedenkingen nodig om de omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan te kunnen verlenen. Gemeenten krijgen met de verklaring van geen bedenkingen een vergelijkbare sturing als dat zij hadden als bevoegd gezag. Een verklaring van geen bedenkingen is niet nodig, wanneer de Minister van Economische Zaken in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu beslist over de

omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan bij een project van nationaal ruimtelijk belang (artikel 3.2, aanhef en onder b, van het Bor). Deze procedure wordt niet lichtvaardig toegepast. Het uitgangspunt is dat de minister in goed overleg met de betreffende gemeente(n) tot een besluit komt.

Waterschappen kunnen adviseren over de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo als er wordt geloosd op het riool. Daarnaast kennen waterschappen het watertoetsproces. Het watertoetsproces is een proces waarin de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan in een zo vroeg mogelijk stadium van planvorming in contact treedt met de waterbeheerder. Het watertoetsproces heeft als doel om de waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze te laten meewegen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. Ook indien bij de omgevingsvergunning van het bestemmingsplan wordt afgeweken, geldt voor waterschappen dit watertoetsproces. De belangen van de drinkwaterbedrijven met betrekking tot grondwaterbeheer en grondwaterkwaliteit ten behoeve van drinkwater kunnen niet alleen worden betrokken bij het uitvoeren van het watertoetsproces. Ook de provincies kunnen als eigenaar van de drinkwaterbedrijven en gezien hun wettelijke bevoegdheden in verband met de bescherming van het grondwater, mede met het oog op de waterwinning, in hun advies daarvoor specifiek aandacht vragen.

De wijzigingen van de Mijnbouwwet, die ook onderdeel zijn van het brede pakket aan samenhangende wijzigingen, voorzien erin dat decentrale overheden eerder en vaker betrokken worden in het proces van besluitvorming over opsporings- en winningsvergunningen op grond van de Mijnbouwwet. Tevens is in het wijzigingsvoorstel van de Mijnbouwwet voorzien in een advies van provincie, gemeenten en waterschappen op het winningsplan. Het winningsplan gaat in op de wijze of duur van de winning, de verwachte of de gewonnen hoeveelheden delfstoffen of aardwarmte en de verwachtingen over bodembeweging en hoe schade als gevolg van bodembeweging wordt voorkomen. In het winningsplan worden de effecten van het winnen van delfstoffen in het betreffende gebied concreet beschreven. Decentrale overheden kunnen op basis van deze informatie de gevolgen voor de decentrale belangen inschatten. Met hun advies op een winningsplan kunnen provincies, gemeenten en waterschappen, regionale, lokale en locatiespecifieke belangen bij de besluitvorming betrekken en zo bijdragen aan een zorgvuldig besluit.

4. Delegatiegrondslagen in de formele wetgeving

4.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Het regime van de Wabo geldt in eerste instantie voor een inrichting of mijnbouwwerk op land en in de territoriale zee. De Mijnbouwwet heeft betrekking op mijnbouwwerken en heeft een aanvullende werking ten opzichte van de Wabo (artikel 40, eerste lid, van de Mijnbouwwet), met name in het continentale plat (de zee buiten de territoriale zee). De wijziging in dit besluit van het Bor in artikel I, onderdeel A, heeft zijn grondslag in artikel 2.1, derde lid, van de Wabo. Dit onderdeel regelt in samenhang met de wijziging in artikel III, onderdeel E, dat de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo voor boringen bij opsporing zal gelden. De bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken bij verlening van de omgevingsvergunning voor een inrichting of mijnbouwwerk is al geregeld in het bestaande artikel 3.3 van het Bor. In artikel I, onderdeel B, is het adviesrecht voor de provincie geregeld.

4.2 Wet milieubeheer

In 2008 is met het Barmm krachtens de Wet milieubeheer en de Mijnbouwwet een systeem van meldingen ingesteld in plaats van de toen geldende milieuvergunningen voor de (losse) mobiele installaties werkzaam op het land in oppervlaktewater, waaronder de territoriale zee, en de (losse) onderzeese installaties in de territoriale zee. Bij invoering van de Wabo is bij de overheveling van de milieuvergunning naar de omgevingsvergunning het systeem van meldingen voor activiteiten met mobiele installaties niet veranderd. Dit systeem als zodanig blijft ook met dit besluit ongewijzigd met uitzondering van het aanleggen, uitbreiden of wijzigen van een boorgat. Alleen voor deze activiteiten met mobiele installaties in de opsporingsfase houdt dit besluit een wijziging in, omdat met dit besluit voor die activiteiten een omgevingsvergunning verplicht wordt. Bij winning is de omgevingsvergunning al verplicht, ook voor mobiele installaties. Voor mobiele installaties waarmee bij winning tijdelijke werkzaamheden worden verricht, is met artikel 3.10, derde lid, van de Wabo voorzien in een eenvoudige procedure indien de installatie "niet leidt tot andere gevolgen voor het milieu".

Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, die gaat over de milieueffectrapportage, is van toepassing op deze mijnbouwwerken, voor zover deze mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn. In overeenstemming met mer-richtlijn 2011/92/EU wordt met het opnemen in het Besluit mer van de instemming (artikel II, onderdeel B, tweede lid) de verplichting tot beoordeling of een MER nodig is voor diepboringen in het continentale plat vastgelegd en enkele andere wijzigingen aangebracht om het Besluit mer meer in overeenstemming met deze richtlijn te brengen.

4.3 Mijnbouwwet

De vergunningverlening bij mijnbouwactiviteiten gaat ten eerste over de marktordening door de opsporings- en winningsvergunning in de Mijnbouwwet en ten

tweede over de bevordering van de bescherming van het milieu, de goede ruimtelijke ordening en veilig bouwen door omgevingsvergunningen voor opsporing en winning op basis van de Wabo. Een opsporingsvergunning, winningsvergunning of opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet is een marktordeningsinstrument, dat de houder ervan de zekerheid geeft dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het desbetreffende gebied. Een omgevingsvergunning is nodig om bij daadwerkelijke activiteiten voordat deze mogen worden uitgevoerd te toetsen of de eerdergenoemde belangen voldoende geborgd zijn.

Bij burgers, maar ook breder in de maatschappij, leeft het beeld dat een bedrijf met een opsporingsvergunning overal in het gebied waarvoor die vergunning is afgegeven mag boren. Dit is echter niet het geval. Voor het uitvoeren van boor- of winningsactiviteiten is op land en in de territoriale zee immers voor winning altijd en, in de meeste gevallen ook, voor opsporing een omgevingsvergunning nodig. Dit besluit regelt dat in alle gevallen voor opsporing en winning een omgevingsvergunning nodig is. Bij deze omgevingsvergunning komt de locatie van een (proef)boring of winning aan de orde en de voorwaarden waaronder een boring of winning kan plaatsvinden op de beoogde locatie, waaronder afwegingen omtrent het milieu en effecten voor de omgeving. De vraag of en onder welke voorwaarden er naar delfstoffen kan worden geboord of worden gewonnen wordt dus niet geregeld in de opsporings- of winningsvergunning op grond van de Mijnbouwwet, maar wordt – net als bij veel andere activiteiten – geregeld in de omgevingsvergunning voor deze activiteit.

Niettemin bevat artikel 40 van de Mijnbouwwet een vergunningplicht, indien de Wabo niet van toepassing is. Deze verplichting geldt alleen voor winningsactiviteiten. Voor opsporing van koolwaterstoffen in het continentale plat worden mobiele installaties gebruikt die van deze vergunningplicht zijn uitgezonderd. Deze installaties worden slechts tijdelijk gebruikt en een vergunning met openbare voorbereidingsprocedure is beschouwd als een disproportionele maatregel voor deze tijdelijke activiteit. Met de instemming wordt in een eenvoudiger besluitvormingsprocedure voor activiteiten met mobiele installaties voorzien.

5. Verhouding tot toekomstige wetgeving

5.1 Wetsvoorstel Omgevingswet

a. Invoeren van vergunningplicht voor milieuaspecten in de opsporingsfase

Dit besluit leidt ertoe dat de Minister van Economische Zaken een omgevingsvergunning verleent bij (milieubelastende) activiteiten voor de opsporing van delfstoffen met mobiele installaties. Dit is in overeenstemming met het bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal voorliggende wetsvoorstel Omgevingswet dat een

omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten vereist. Het voornemen is om de Minister van Economische Zaken aan te wijzen als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk (delfstoffen, geothermie, etc.). Onder de Omgevingswet kan de initiatiefnemer ervoor kiezen om voor verschillende activiteiten afzonderlijk vergunningen aan te vragen, zoals een vergunning voor een bouwactiviteit en een vergunning voor een afwijkactiviteit. In dat geval is de gemeente bevoegd gezag voor deze twee losse vergunningen. Wanneer alle vergunningen op hetzelfde moment samen worden aangevraagd, is het voornemen de Minister van Economische Zaken aan te wijzen als bevoegd gezag voor het geheel (artikel 5.12, tweede lid, van de Omgevingswet). Daarnaast kan de Minister van Economische Zaken onder de Omgevingswet kiezen voor de projectprocedure. De krachtens het Barmm geldende algemene regels voor mijnbouwinstallaties zullen worden omgezet in het Besluit activiteiten leefomgeving.

b. Betrokkenheid van decentrale overheden- geen algemeen adviesrecht voor provincie en gemeente

Met dit besluit wordt voor gemeenten en provincies voorzien in een algemeen adviesrecht bij mijnbouwactiviteiten, waarvoor de Minister van Economische Zaken een omgevingsvergunning verleent.

Het wetsvoorstel Omgevingswet en de uitvoeringsregeling daarvan voorziet niet in algemene adviesrechten voor decentrale overheden. Vergunningen voor activiteiten zullen los van elkaar kunnen worden aangevraagd. Dit systeem verdraagt zich slecht met algemene adviesrechten die zien op een aanvraag om een vergunning voor alle activiteiten. Het algemene adviesrecht van gemeente en provincie en de "verklaring van geen bedenkingen" van gemeenten onder de Wabo worden onder de voorgestelde Omgevingswet niet voortgezet. Wel blijft voor mijnbouwactiviteiten bestaan een recht van:

- advies voor de provincie met betrekking tot milieubelastende activiteiten,
- advies voor de gemeente met betrekking tot bouwactiviteiten en
- advies met instemming voor de gemeente met betrekking tot afwijken van het bestemmingsplan.

Het advies wordt gegeven aan de Minister van Economische Zaken die bij algemene maatregel van bestuur als bevoegd gezag kan worden aangewezen.

c. Instemming voor boringen op zee

Het in dit besluit opgenomen instrument van de instemming is een tijdelijke situatie. Na invoering van het wetsvoorstel Omgevingswet stelt die wet niet alleen regels voor mijnbouwactiviteiten op land en de territoriale zee maar ook voor de Exclusieve Economische Zone. Het wetsvoorstel Omgevingswet voorziet erin dat omgevingsrechtelijke aspecten van mijnbouwactiviteiten in het continentaal plat niet

meer worden geregeld door de Mijnbouwwet. De instrumenten van de Omgevingswet en de daarin opgenomen regeling voor de milieueffectrapportage gaan daarmee ook gelden voor deze activiteiten. De instemming zal vervallen.

5.2 Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen)

De Mijnbouwwet ordent de markt voor het opsporen en winnen van delfstoffen en aardwarmte alsmede de opslag van stoffen en reguleert de technische aspecten van de opsporing, winning en opslag. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet bevat enkele bepalingen om deze vergunningen meer in overeenstemming te brengen met de gebieden, waarvoor krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor de uitvoering van een structuurvisie ondergrond regels gesteld kunnen worden. Na invoering van de Omgevingswet zullen regels op het gebied van ruimtelijke ordening krachtens die wet gesteld kunnen worden.

6. Effecten en regeldruk

6.1 Regeldrukkosten

Er is een algemene voorkeur voor algemene regels boven vergunningen. In dit voorstel ligt het werken met vergunningen meer voor de hand, omdat een vergunning de minister meer mogelijkheden geeft om te sturen op de voorgenomen locatie van de mijnbouwactiviteit. Het bevoegd gezag voor mijnbouw komt centraal te liggen bij de Minister van Economische Zaken (één loket) en het nakomen van de mer-beoordelingsplicht wordt beter verzekerd. Bovendien is het bij vergunningen mogelijk om regionale en lokale overheden adviesrecht te geven.

6.2 Overige effecten op bedrijven

De wijzigingen in dit besluit hebben geen gevolgen voor de nalevingskosten en toezichtslasten. De administratieve lasten kunnen toenemen omdat voor een vergunning en een instemming bij een diepboring een mer-beoordeling moet worden uitgevoerd. Deze toename van de administratieve lasten is beperkt aangezien de bedrijven voor de bestaande melding vergelijkbare informatie moeten aanleveren.

7. Overgangsrecht

Voor activiteiten waarvoor een melding is gedaan voor de inwerkingtreding van dit besluit die onder het bereik van artikel 5, tweede lid, en artikel 5a van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw vallen, is voorzien in een overgangsbepaling. Artikel

66a regelt overgangsrecht van negen maanden voor meldingen gedaan voor de inwerkingtreding van dit besluit. Nu dit besluit drie maanden voor de inwerkingtreding wordt bekendgemaakt (artikel IV) heeft een mijnbouwonderneming tot een jaar na bekendmaking van dit besluit de gelegenheid om zo nodig een omgevingsvergunning of een instemming aan te vragen. Deze periode is voor een beslissing of een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd en een besluit op aanvraag over de omgevingsvergunning of instemming lang genoeg. Het gaat immers om tijdelijke activiteiten met een naar verwachting kortdurend beperkt milieueffect, zodat veelal geen milieueffectrapportage behoeft te worden opgesteld. Verwacht wordt dat een periode van een jaar voor deze tijdelijke activiteiten veelal voldoende is.

8. Inwerkingtreding

Vaste verandermoment

Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na bekendmaking om toezichthouders en belanghebbenden in staat te stellen de uitvoering in overeenstemming met dit besluit in te richten. Deze datum ligt zo mogelijk op 1 juli of 1 januari. Het is van aanmerkelijk publiek belang dat meer sturing wordt gegeven aan de locatie van opsporing van delfstoffen met mobiele installaties en de daarbij te stellen milieuvoorwaarden. Daartoe wordt een omgevingsvergunning ingesteld voor een mobiele installatie waarmee een boorgat wordt aangelegd op land of in de territoriale zee en wordt een instemmingsplicht ingesteld voor een mobiele installatie waarmee een boorgat wordt aangelegd in het continentale plat. Om die reden kan dit besluit op een ander moment in werking treden dan 1 juli of 1 januari.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

De wijziging van artikel 2.5 van het Bor regelt dat, naast mobiele installaties die zijn geplaatst bij of binnen een voor winning bestemd mijnbouwwerk, voor losse mobiele installaties op land of in oppervlaktewater waarmee een boorgat wordt aangelegd, uitgebreid of gewijzigd een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo nodig is. Voor de andere activiteiten die met behulp van een mobiele installatie worden verricht, zoals testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat is die omgevingsvergunning niet nodig en kan met een melding krachtens het Besluit algemene regels milieu mijnbouw worden volstaan.

Onderdeel B

Het nieuw toegevoegde derde lid van artikel 6.1 van het Bor regelt dat gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied het mijnbouwwerk voor het opsporen en winnen van delfstoffen wordt geplaatst als adviseur bij de aanvraag om een omgevingsvergunning worden aangewezen. Gedeputeerde staten zijn alleen als adviseur aangewezen bij een omgevingsvergunning voor de hoofdactiviteit mijnbouw, omdat slechts in dat geval vanwege een specifieke activiteit van nationaal belang een minister, namelijk de Minister van Economische Zaken, als bevoegd gezag is aangewezen.

Artikel II

Onderdeel A

Artikel 8 van het Besluit mer regelt dat bij een omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk voldoende rekening kan worden gehouden met de informatie in het MER. Artikel 8 bepaalt in het geval dat meerdere besluiten van toepassing zijn bij een activiteit voor welk van die besluiten de zogenaamde verruimde beslissingsgrondslag geldt, die is geregeld in artikel 7.35 van de Wet milieubeheer. De wijziging die artikel II, onderdeel A, van dit besluit aanbrengt in artikel 8, onderdeel b, van het Besluit mer regelt dat dit op land en in de territoriale zee de beslissing is omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning voor een inrichting. Hoewel mijnbouwwerken ten behoeve van het opsporen van delfstoffen of aardwarmte vaak een tijdelijk karakter hebben en om die reden niet vallen onder het begrip inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is een diepboring zoals het aanleggen van een boorgat

met behulp van een mobiele installatie een milieubelastende activiteit als bedoeld in Onderdeel D, categorie D 17.2 van het Besluit mer. Om te verzekeren dat ook voor een omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk, niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, de verruimde beslissingsgrondslag geldt, is artikel 8, onderdeel b, met de activiteit mijnbouwwerken uitgebreid.

Voor het aanleggen van een boorgat met behulp van een mobiele installatie op het continentaal plat geldt de instemming, bedoeld in artikel 5a van het Barmm (zie de wijziging in artikel III, onderdeel F). Deze activiteit is uitgezonderd van de vergunningplicht in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet (mijnbouwmilieuvergunning) (zie de wijziging in artikel III, onderdeel E, van artikel 5). Voor het aanleggen van een boorgat dan wel uitbreiding of wijziging daarvan met behulp van een mobiele installatie is de instemming als mer-beoordelingsplichtig besluit aangewezen. Als wordt beslist dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld voor deze activiteit, geldt op grond van artikel 7.35, derde lid, van de Wet milieubeheer de verruimde beslissingsgrondslag voor het besluit tot instemming.

Onderdeel B

Artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet regelt een vergunningplicht voor het oprichten en in stand houden van mijnbouwwerken. Artikel 40, tweede lid, tweede volzin, van de Mijnbouwwet bepaalt dat mijnbouwwerken kunnen worden uitgezonderd van deze vergunningplicht. In onderdeel C, categorie, 17.2, kolom 4, en kolom 4 van onderdeel D in de categorieën 17.1, 17.2, 17.3 en 25.3 van de bijlage behorende bij het Besluit mer wordt verwezen naar het besluit op grond van artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet. De wijzigingen in artikel II, onderdeel B, eerste lid en tweede lid, onderdelen c tot en met f verduidelijken dat het mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluit is de vergunning, bedoeld in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet. De wijziging in artikel II, onderdeel B, tweede lid, onderdeel d, stelt daarnaast dat de instemming, bedoeld in artikel 5a van het Barmm tot de besluiten hoort waarop het Besluit mer van toepassing is.

Met het opnemen van de instemming als bedoeld in artikel 5a van het Barmm in onderdeel D, onder 17.2, kolom 4, van de bijlage behorende bij het Besluit mer gelden voor het besluit tot instemming de regels van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer die gaan over de mer-(beoordelings)procedure. Bij het besluit tot instemming voor het aanleggen van een boorgat of uitbreiding of wijziging daarvan op het continentaal plat met een mobiele installatie moet worden beoordeeld of een MER behoeft te worden gemaakt. Voor het aanleggen van een boorgat met behulp van een mobiele installatie op land of in de territoriale zee is straks ook vanuit het milieu een omgevingsvergunning nodig waarbij een mer-beoordeling moet worden gemaakt.

De wijzigingen in artikel II, onderdeel B, onderdelen a, b, c, g, h en i regelen voorts dat in de in kolom 2 van die categorieën genoemde beperking van de drempelwaarde tot drie zeemijl uit de kust vervalt. Deze begrenzing is niet meer aan de orde nu het Besluit mer voor de gehele zee geldt.

Artikel III

Onderdelen A, B, I, eerste lid, K en L

Deze onderdelen bevatten technische wijzigingen.

Onderdelen D, E en F

Voor de meeste werkzaamheden met een mobiele installatie op land en in oppervlaktewater kan worden volstaan met een melding. De wijziging in onderdeel F regelt met artikel 5a dat voor het aanleggen van een boorgat dan wel uitbreiding of wijziging daarvan op het continentaal plat met een mobiele installatie een besluit tot instemming van de Minister van Economische Zaken nodig is. Artikel 49, eerste tot en met derde lid, van de Mijnbouwwet is de delegatiegrondslag voor een besluit tot instemming, vergelijkbaar met het eveneens op die bepaling gegronde besluit tot instemming met de plaatsing van een winningsinstallatie, dat in artikel 55 van het Mijnbouwbesluit is geregeld.

Voor mobiele installaties gelden de algemene regels van het Barmm, ongeacht of daarvoor een vergunning of een ander voorafgaand besluit nodig is. Voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie is voorafgaande besluitvorming nodig. De wijziging van artikel 4 regelt dat de algemene regels in de plaats komen van voorschriften in de besluiten die nodig zijn voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie. In beginsel gelden de algemene regels. Artikel 5b verleent aan de Minister van Economische Zaken een bevoegdheid om in de vergunning of in de instemming aanvullende eisen te stellen of een algemene regel buiten toepassing te laten, zo nodig, onder het stellen van beperkingen en voorwaarden.

Onderdelen H en I, tweede lid

In verband met administratieve lasten regelen de wijzigingen in artikel 7 en artikel 8 dat geen melding meer hoeft te worden gedaan als een instemming of een omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie.

Onderdeel J

Artikel 8a, tweede lid (nieuw) gaat over de te verstrekken gegevens bij de instemming, bedoeld in artikel 8a, eerste lid (nieuw). Dit zijn de gegevens, bedoeld in de opsomming in artikel 8, eerste lid, voor een activiteit in oppervlaktewater. Gegevens die al zijn verstrekt voor de beoordeling van de vraag of er kans is op aanzienlijke milieugevolgen en bijgevolg een MER opgesteld moet worden, behoeven niet opnieuw te worden verstrekt. Dit betekent in de praktijk dat kan worden volstaan met de gegevens bij het verzoek voor de beoordeling van de vraag of een MER opgesteld moet worden.

Artikel 8a, derde lid (nieuw) regelt dat de aanvraag om instemming en de instemming op een wijze worden bekendgemaakt die overeenkomt met de bestaande wijze van bekendmaken van meldingen voor mobiele installaties.

In artikel 8a, vierde lid (nieuw) is geregeld dat de minister bevoegd is op aanvraag een instemming te wijzigen. Indien een instemming wordt gewijzigd, wordt beoordeeld of het nodig is een MER op te stellen in verband met de mogelijke gevolgen voor het milieu door de wijziging van de instemming. De bepalingen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer zijn daarop ook van toepassing. Het in het eerste tot en met derde lid bepaalde, is in dat geval van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel M en artikel IV

Met onderdeel M wordt voorzien in een nieuw artikel 66a dat regelt dat een activiteit, waarvoor een melding als bedoeld in de artikelen 7 en 8 is ingediend vóór de inwerkingtreding van dit besluit en die betrekking heeft op het aanleggen van een boorgat dan wel uitbreiding of wijziging daarvan, tot 9 maanden na de inwerkingtreding van dit besluit kan worden voortgezet. Nu het onderhavige besluit drie maanden na bekendmaking in werking treedt (artikel IV), heeft de betrokken mijnbouwonderneming een jaar de tijd om zorg te dragen voor een omgevingsvergunning of een instemming als bedoeld in artikel 8a, eerste lid.

De Minister van Economische Zaken,