

Vergaderjaar 2014–2015

34 041

Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 juli 2014 en het nader rapport d.d. 19 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2014, no. 2014001133, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU. Deze richtlijn heeft tot doel het risico van zware ongevallen bij offshore olie- en gasactiviteiten te verkleinen en de gevolgen hiervan te beperken. Hiertoe verbetert de richtlijn de voorwaarden voor een veilige opsporing en winning van olie en gas op zee en scherpt reactiemechanismen bij zware ongevallen aan. Om deze doelstellingen te bereiken, legt de richtlijn verplichtingen op aan betrokken partijen. In het wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld om een deel van de Europese regelgeving eveneens toe te passen bij de opsporing en winning van olie en gas op land.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar mist een motivering ten aanzien van de keuze

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

om een deel van de maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen niet te laten gelden voor opsporing en winning van olie en gas op land. Daarnaast mist de Afdeling een afweging van de regering ten aanzien van het doorberekenen van kosten aan mijnbouwbedrijven. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juni 2014, nr. 2014001133, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juli 2014, nr. No. W15.14.0186/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Maatregelen opsporing en winning van olie en gas op land

Richtlijn nr. 2013/30/EU bevat regelgeving die ziet op het verkleinen van het risico van zware ongevallen op zee en het beperken van de gevolgen ervan. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om een groot deel van deze regelgeving ook voor te schrijven voor mijnbouwactiviteiten op land.² Het is vreemd, aldus de toelichting, om op zee een zwaarder veiligheidsregime voor te schrijven dan op land, omdat de risico's vergelijkbaar zijn en de effecten mogelijk zelfs groter op eventuele omwonenden of kwetsbare objecten in de omgeving van een installatie op land.³

De Afdeling merkt op dat enkele Europese bepalingen ter verkleining van het risico van zware ongevallen en ter beperking van de gevolgen ervan niet gaan gelden voor de opsporing en winning van olie en gas op land. Ten aanzien van het verkleinen van het risico van zware ongevallen betreft dit:

- een verbod om te starten met activiteiten van een productie-installatie alvorens het Staatstoezicht op de mijnen heeft ingestemd met het rapport inzake grote gevaren,⁴*
- aanvullende criteria ten aanzien van technische mogelijkheden van een aanvrager die bij de beoordeling van een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning betrokken moeten worden,⁵*
- een mechanisme voor vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties met betrekking tot opsporings- en winningsactiviteiten.⁶*

In de toelichting wordt de uitzondering betreffende het startverbod zonder een instemmingsbesluit van het Staatstoezicht toereikend gemotiveerd.⁷ Uit de toelichting blijkt echter niet waarom een mechanisme voor vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties en aanvullende criteria ten aanzien van technische mogelijkheden van een aanvrager, gemist kunnen worden voor de opsporing en winning van olie en gas op land. De Afdeling acht een motivering op dit punt noodzakelijk omdat de toelichting vermeldt dat de risico's op land vergelijkbaar zijn met die op zee en dat de effecten mogelijk zelfs groter zijn.

² Het betreft onder meer regelgeving ten aanzien van het instellen van een veiligheidszone, het opstellen van een rapport inzake grote gevaren, het opstellen van een bedrijfsbeleid inzake het voorkomen van zware ongevallen, het beschrijven van het veiligheids- en milieubeheerssysteem, het opstellen van een regeling voor onafhankelijke verificatie en het indienen van kennisgevingen bij het Staatstoezicht op de mijnen.

³ Paragraaf 1.3 van de toelichting.

⁴ Artikelen 45b en 45e van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel 9a van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel 127 van het wetsvoorstel.

⁷ Paragraaf 2.2.2 van de toelichting.

Ten aanzien van het beperken van de gevolgen van zware ongevallen gelden de volgende bepalingen niet voor de opsporing en winning van olie en gas op land:

- aanvullende criteria ten aanzien van financiële mogelijkheden van een aanvrager die bij de beoordeling van een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning betrokken moeten worden,⁸*
- de omvang van middelen die door de vergunninghouder aangehouden moet worden om eventuele aansprakelijkheid te kunnen dragen, bijvoorbeeld voor schade aan het milieu,⁹*
- de aansprakelijkheid van de vergunninghouder, ook als de werkzaamheden door een door hem ingehuurd derde partij zijn uitgevoerd.¹⁰*

In de toelichting ontbreekt een motivering voor de keuze om bovenstaande bepalingen niet toe te passen op land. Niet is duidelijk gemaakt waarom de redenen die geleid hebben tot de te implementeren bepalingen in de richtlijn voor mijnbouwactiviteiten op zee geen gelding zouden hebben voor de mijnbouwactiviteiten op land.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

1. De Afdeling mist een motivering ten aanzien van de keuze om een deel van de maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen niet te laten gelden voor opsporing en winning van olie en gas op land.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling zijn de artikelen 9a, 12, 24a en 127, van het wetsvoorstel aangepast. Hierdoor gelden de aanvullende criteria met betrekking tot de financiële en technische mogelijkheden van de aanvrager die bij de beoordeling van de vergunningaanvraag meegenomen moeten worden ook op land. Om ervoor te zorgen dat de vergunninghouder voldoende financiële middelen aanhoudt, wordt voorgesteld om in de vergunning de omvang van de aan te houden middelen vast te leggen. Zo wordt zeker gesteld dat eventuele schade veroorzaakt door de opsporings- of winningsactiviteiten vergoed kan worden. Dit voorschrift is net zo van belang voor mijnbouwactiviteiten op land als voor op zee. Hiermee samenhangend wordt voorgesteld om de aansprakelijkheid van de vergunninghouder van een opsporings- of winningsvergunning op land ook vast te stellen. Immers kunnen ook op land mijnbouwactiviteiten tot zware ongevallen leiden. Bij een eventueel zwaar ongeval wordt zo bewerkstelligd dat de vergunninghouder altijd aansprakelijk kan worden gesteld, ook als de activiteiten door een door hem ingehuurd partij worden uitgevoerd. In paragraaf 1.3. van de toelichting is op deze bepalingen nader ingegaan.

2. Doorberekenen kosten

Het wetsvoorstel bepaalt dat de kosten voor de uitvoering van bepaalde taken van het Staatstoezicht op de mijnen doorberekend worden aan de exploitanten en de eigenaren van mijnbouwwerken.¹¹ Het betreft onder meer kosten ten aanzien van:

- het opzetten van een mechanisme voor vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties met betrekking tot opsporings- of winningsactiviteiten en het onderzoeken van deze meldingen;*
- het regelmatig uitwisselen van kennis, gegevens en ervaringen uitwisselen met toezichthouders van andere lidstaten;*

⁸ Artikel 9a van het wetsvoorstel.

⁹ Artikel 12 van het wetsvoorstel.

¹⁰ Artikel 24a van het wetsvoorstel.

¹¹ Artikel 133 van het wetsvoorstel.

- het uitwisselen en publiceren van informatie overeenkomstig de richtlijn;
- het instellen van een onderzoek bij een zwaar ongeval;
- het er voor zorgdragen dat de aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen van een onderzoek omtrent een zwaar ongeval worden uitgevoerd.¹²
- het toezicht hierop, inclusief de kosten van inspecties.¹³

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of de doorberekening kostendekkend is, dat wil zeggen dat de mijnbouwbedrijven gezamenlijk alle aangewezen kosten van het Staatstoezicht op de mijnen moeten financieren dan wel dat tevens sprake is van een bijdrage van de overheid.

De vraag naar (criteria voor) de doorberekening van kosten is onderwerp geweest van het rapport Maat houden 2014.¹⁴ Dit rapport vormt het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten bij het ontwerpen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt van dit rapport is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen moet worden gefinancierd. Uitzonderingen daarop betreffen activiteiten met een quasi-collectief karakter, waardoor sprake is van profijt voor groepen of personen: systeemprofijt of individueel toerekenbaar profijt.

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt met betrekking tot het profijtbeginsel dat het toezicht op de mijnbouwbedrijven bijdraagt aan de veiligheid van mijnbouwbedrijven en het verkleinen van het risico op ernstige ongevallen en schade.¹⁵ Adequaat toezicht is daarmee in het belang van alle mijnbouwbedrijven, aldus de toelichting.

De Afdeling onderkent dat mijnbouwbedrijven een belang hebben bij adequaat toezicht. De Afdeling wijst er evenwel op dat het toezicht ook een publiek belang is. Het gaat om wettelijk geregeld toezicht dat gericht is op de verkleining van het risico op ernstige ongevallen en het voorkomen en beperken van milieuschade. Het profijt van toezicht geldt dan ook mede voor de samenleving als geheel. Het «profijtbeginsel» kan in die zin geen rechtvaardiging vormen voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage.¹⁶ Zowel de mijnbouwbedrijven als de samenleving hebben belang bij toezicht en dragen daarvoor verantwoordelijkheid. De Afdeling mist hieromtrent een afweging van de regering. Mogelijk kan bij de doorberekening van de kosten gedifferentieerd worden naar de verschillende taken die in het kader van het toezicht worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mate waarin de kosten voor de uitvoering van de taken van het Staatstoezicht op de mijnen worden doorberekend aan de mijnbouwbedrijven gelet op het belang dat ook de samenleving heeft bij uitvoering van de toezichthoudende taken. Voorts adviseert de Afdeling het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

¹² Artikel 127 van het wetsvoorstel.

¹³ Artikel 133 van het wetsvoorstel en paragraaf 2.6 van de toelichting.

¹⁴ «Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten.» Rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten, juni 1996. Dit rapport is geactualiseerd door de werkgroep Herziening Maat houden. Het geactualiseerde rapport van 11 april 2014 is bij brief van 7 mei 2014 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden.

¹⁵ Paragraaf 2.6 van de toelichting.

¹⁶ Zie ook advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 april 2014 over de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met afschaffing van de overheidsbijdrage (W03.14.0056), Kamerstukken II 2013/14, 33 957, nr. 4.

2. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mate waarin de kosten voor de uitvoering van de taken van het Staatstoezicht op de mijnen worden doorberekend aan de mijnbouwbedrijven gelet op het belang dat ook de samenleving heeft bij uitvoering van de toezichthoudende taken.

In paragraaf 2.6. van de toelichting zijn de specifieke kosten voor de uitvoering van de taken van het Staatstoezicht op de mijnen die worden doorberekend aan de mijnbouwbedrijven, nader uitgewerkt. Hierbij is rekening gehouden met de mate waarin de samenleving belang heeft bij de uitvoering van de toezichthoudende taken. Dit heeft tot een differentiatie geleid in de doorberekening van de kosten van bepaalde werkzaamheden van het Staatstoezicht op de Mijnen aan mijnbouwbedrijven. De mate waarin de specifieke toezichtstaak bijdraagt aan het publiek belang is beslissend geweest voor deze afweging. Artikel 133 van het wetsvoorstel is hierop aangepast.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. De redactionele opmerkingen zijn op één na overgenomen. De Afdeling adviseert in het voorgestelde artikel 45c en 45g, «een intern rampenplan» toe te voegen aan de vereisten zoals opgenomen in het eerste lid. Het intern rampenplan vormt weliswaar onderdeel van het rapport inzake grote gevaren, maar is reeds grotendeels opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De voor de implementatie van de richtlijn noodzakelijke aanvullingen zullen dan ook in dat besluit uitgewerkt worden. De tweede redactionele opmerking is gedeeltelijk verwerkt door uitsluitend het begrip «mijnbouwwerk» te hanteren. Een installatie valt immers onder het begrip mijnbouwwerk.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele kleinere technische en redactionele punten te wijzigen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van 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 waarnemend vicepresident van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga*

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,
H.G.J. Kamp

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.14.0186/IV

- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel v, van de Mijnbouwwet, de zinsnede «dodelijke slachtoffers of slachtoffers met ernstig lichamelijk letsel» vervangen door: slachtoffers of ernstig lichamelijk letsel.
- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel v, van de Mijnbouwwet, de zinsnede «op de installatie» vervangen door: op de installatie of op het mijnbouwwerk.
- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel v, van de Mijnbouwwet, de zinsnede «aanzienlijke gevolgen» vervangen door: aanzienlijke negatieve gevolgen.
- In het voorgestelde artikel 33 van de Mijnbouwwet, de zinsnede «4. De houder» vervangen door: 2. De houder.
- In het voorgestelde artikel 45c, eerste lid en artikel 45g, eerste lid van de Mijnbouwwet een intern rampenplan toevoegen.
- In het voorgestelde artikel 45q, tweede lid, van de Mijnbouwwet, de zinsnede «over de kennisgevingen» vervangen door: over de wijze waarop de kennisgevingen.