Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

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), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk**

34 390 **Wijziging van de 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), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen)**

34 348 **Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen)**

E[1]

MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 7 oktober 2016

[1] Letter E heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 041.

kst-34041-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van verschillende fracties. Graag ga ik hieronder in op deze vragen in de hoop en verwachting bij te dragen aan een voorspoedige verdere behandeling van deze wetsvoorstellen. Voor de vragen over het wetsvoorstel bewijsvermoeden gaswinning Groningen (Kamerstukken 34 390, hierna: novelle) doe ik dat mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

2. Omgekeerde bewijslast en schadeafhandeling

De leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over het aantal rechtszaken en de inrichting en de omvang van de huidige schadeafhandelingsprocedure. NAM heeft mij laten weten dat sinds 2012 19 schadezaken aan de rechter zijn voorgelegd waarin NAM is gedaagd. Twee hiervan zijn groepsclaims. In vier van deze gevallen is naast NAM ook de Staat gedaagd. In één zaak is alleen de Staat gedaagd. Het Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW) is de private partij die in opdracht van NAM de afhandeling van schademeldingen in verband met geïnduceerde aardbevingen uitvoert. Complexe schadegevallen draagt CVW voor bemiddeling over aan de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG). Voor zowel complexe als voor niet complexe zaken geldt dat deze kunnen worden voorgelegd aan de Arbiter Aardbevingsschade, indien partijen er onderling niet uitkomen. NAM is in beginsel gebonden aan de uitspraak van de arbiter. Hiermee is een snelle en laagdrempelige afhandeling van de schade en eventuele geschillenbeslechting voorhanden. De eigenaar heeft uiteraard altijd het recht om op ieder gewenst moment de zaak voor te leggen aan de rechter.
Voor de afhandeling van schades door het CVW gelden de volgende stappen en indicatieve termijnen:

- CVW plant binnen twee weken na schademelding door de eigenaar een bezoek van de eerstelijns-expert in;
- CVW stuurt de eigenaar binnen 8 weken na de schadeopname een expertiserapport met herstelplan toe;
- Indien aardbevingsschade is vastgesteld neemt CVW binnen twee weken na toezending van het expertiserapport contact op om herstel te bespreken;
- Indien de eigenaar kiest voor herstel via CVW, wordt het herstel zo spoedig mogelijk georganiseerd (tijdsduur hangt af van type schade, beschikbaarheid bewoner en beschikbaarheid aannemer);
- Na toezending van het eerstelijns expertiserapport heeft de eigenaar zes weken de tijd om een eventuele contra-expertise aan te vragen; CVW geeft binnen vier weken goedkeuring aan de vergoeding van de gekozen contra-expert; binnen twee weken na oplevering van de contra-expertise vindt een gesprek plaats tussen eerstelijns- en contra-expert voor het opstellen van een akte van akkoord of disakkoord;
- De eigenaar heeft vervolgens zes weken de tijd om de zaak desgewenst voor te leggen aan de Arbiter Aardbevingsschade; de arbiter doet in beginsel binnen zes weken uitspraak.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de noodzaak van het voorgestelde wettelijk bewijsvermoeden. Het kabinet vindt het van belang de schadeafhandeling te verbeteren en zo de Groningers te ontlasten. De afhandelingsprocedure voor schade wordt nu vaak als belastend ervaren. Verbetering wordt daarom primair gezocht in een soepel verloop van de schadeafhandelingsprocedure, met daarbij de mogelijkheid van onafhankelijke geschillenbeslechting. Ik verwacht dat de aanpassingen die hiertoe de afgelopen periode zijn gedaan voor Groningers merkbaar tot verbetering zullen leiden. In aanvulling daarop wordt een wettelijk bewijsver-

moeden voorgesteld, om benadeelden te hulp te komen bij hun bewijsvoering en hen op die manier verder te ontlasten.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de stand van zaken ten aanzien van de instelling van het door mij toegezegde landelijke loket mijnbouwschade. Door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) worden op dit moment de voorbereidingen voor het op- en inrichten van het loket getroffen. De komende maanden zal RVO over het concrete functioneren van dit loket en de inhoud van de bijbehorende website gesprekken voeren met de diverse relevante partijen zoals de provincies, waterschappen, de Technische commissie bodembeweging en de Commissie Bodemdaling Aardgaswinning Fryslân. Ook zal RVO gesprekken voeren met TNO en Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM. Mijn verwachting is dat het landelijk loket mijnbouwschade op 1 januari 2017 operationeel zal kunnen zijn.
De leden van de fractie van het CDA spraken waardering uit voor de voorlichting van de Raad van State en de novelle. Zij vroegen in dit verband of het bewijsvermoeden de betekenis van de schadeafhandeling buiten de rechter om vermindert. Dit is niet het geval. Het bewijsvermoeden geldt binnen en buiten rechte. Het kabinet bevordert waar mogelijk de schade-afhandeling buiten de rechter om. Daarom is er tussen de NGC en NAM een samenwerkingsovereenkomst gesloten, die ertoe moet leiden dat schademeldingen voortvarend worden afgehandeld. Onderdeel van deze samenwerkingsovereenkomst is de instelling van de Arbiter Aardbevingsschade. Ook voor deze arbiter zal het wettelijk bewijsvermoeden uitgangspunt zijn. Voor de afhandelingssnelheid is vooral van belang dat de NAM in beginsel gebonden is aan de uitspraak van de arbiter. De benadeelde heeft op ieder gewenst moment de mogelijkheid zijn zaak voor te leggen aan de rechter.
De leden van de CDA-fractie vroegen naar de omvang van het effectgebied van de gaswinning in Groningen. In de novelle zoals ingediend bij de Tweede Kamer werd een bewijsvermoeden voorgesteld dat zou gelden in een bij ministeriële regeling vastgesteld effectgebied. Met het aangenomen amendement van het lid Jan Vos c.s. (Kamerstukken II, 2015/16, 34 390, nr. 21) is de novelle aangepast, waardoor het bewijsvermoeden zal gelden voor fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Daarmee is niet langer sprake van een vast te stellen effectgebied en van wijzigingen in de omvang daarvan.
De leden van deze fractie vroegen ook naar de rechtszekerheid en de financiële positie van exploitanten. De Afdeling advisering van de Raad van State gaf in haar voorlichting aan dat in het amendement van het lid Jan Vos c.s. (Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 12) op het wetsvoorstel in verband met implementatie van de richtlijn betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten (Kamerstukken 34 041, hierna: wetsvoorstel offshore veiligheid) de noodzakelijke heldere afbakening ontbrak, door de onduidelijkheid met betrekking tot het type schade en de afbakening van het effectgebied. Met het op de novelle aangenomen amendement Jan Vos c.s. (Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 21) is geen sprake van een vastgesteld effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden. Wel is het type schade gespecificeerd en is de toepassing van het bewijsvermoeden beperkt tot schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de opmerking van de Afdeling advisering over de noodzakelijke afbakening. Dat geen sprake is van een vastgesteld effectgebied betekent dat zowel voor benadeelden als voor de exploitant van het Groningenveld vooraf niet precies vaststaat in welke gevallen het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is. Jurisprudentie kan hierover op termijn meer

zekerheid geven. Op dit moment heb ik geen aanleiding tot zorgen over de financiële mogelijkheden van de exploitant om in geval van aansprakelijkheid compensatie te verschaffen. In het geval dat zich op dit vlak in de toekomst problemen zouden voordoen, geldt dat op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet aan een natuurlijke persoon bij wie zaakschade is opgetreden als gevolg van mijnbouwactiviteiten op diens verzoek een schadevergoeding ten laste van het Waarborgfonds mijnbouwschade wordt toegekend als de betrokken mijnbouwondernemer failliet is verklaard of surseance van betaling is verleend.
De leden van de CDA-fractie vroegen nog naar het effect van het bewijsvermoeden op de energietransitie. Het bewijsvermoeden zoals dit is voorzien in de novelle geldt alleen voor fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Het bewijsvermoeden geldt dus niet voor geothermie of ondergrondse opslag van CO_2. Het voorgestelde bewijsvermoeden heeft derhalve geen effect op de energietransitie.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de juridische onderbouwing en de toepassing van het bewijsvermoeden. In artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade opgenomen. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dat wil zeggen dat het voor zijn aansprakelijkheid niet relevant is of het mijnbouwwerk gebrekkig is en of er sprake is van schuld van de exploitant. Wel moet de benadeelde stellen en zo nodig bewijzen dat zijn schade is ontstaan door bodembeweging of uitstroming als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Op 28 april 2015 werd een amendement van de leden Jan Vos en Ouwehand over een wettelijk bewijsvermoeden aangenomen op het wetsvoorstel offshore veiligheid. Over het op dat wetsvoorstel aangenomen amendement heb ik voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In haar voorlichting over het amendement dat een wettelijk bewijsvermoeden introduceert, geeft de Raad van State aan dat een dragende motivering en een heldere afbakening nodig zijn voor een dergelijke wettelijke afwijking van de hoofdregel «wie stelt, bewijst», die doorwerkt in de procesposities van private partijen. De Raad van State overweegt dat voor zover het de Groningse situatie betreft, de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan een argument zouden kunnen zijn om een bewijsvermoeden in te voeren. Daarbij zou tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij meegewogen kunnen worden.
Nu de fysieke schade aan gebouwen en werken die gemeld wordt in Groningen in het merendeel van de gevallen ook daadwerkelijk het gevolg is van bodembeweging door gaswinning, kan worden vermoed dat ook de overige gevallen, die naar hun aard schade als gevolg van bodembeweging zouden kunnen zijn, aan bodembeweging door gaswinning kunnen worden toegeschreven. Gelet hierop, en op de wens van de Tweede Kamer om voor het aardbevingsgebied in Groningen benadeelden te hulp te komen bij hun bewijsvoering, wordt met de novelle een wettelijk bewijsvermoeden opgenomen in artikel 177a van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Nadat de novelle inwerking is getreden kunnen benadeelden voor wie het bewijsvermoeden van toepassing is, daarop een beroep doen, zowel bij de arbiter als bij de rechter.
Voor de beantwoording van de vraag van deze leden over het effectgebied, verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp.
De leden van de fractie van D66 vroegen welke schade door NAM moet worden vergoed. Zij vroegen of alleen de schade aan huizen, gebouwen, wegen en dijken moet worden vergoed, of ook economische schade en

imagoschade. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust ingevolge artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een risicoaansprakelijkheid: de exploitant van een mijnbouwwerk is aansprakelijk voor de schade die ontstaat door bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van het mijnbouwwerk. De nadelige gevolgen van de gaswinning zijn dus in beginsel toerekenbaar aan de exploitant, zelfs als die gaswinning volgens de regels heeft plaatsgevonden. Dit geldt voor alle door de leden genoemde schadeposten. Daarbij geldt dat de novelle ten aanzien van het vereiste van causaliteit een bewijsvermoeden regelt voor fysieke schade aan gebouwen en werken.
De leden van de D66-fractie vroegen naar de omvang van de schade tot nu toe en de verwachting voor de komende jaren. De Tweede Kamer wordt door middel van de kwartaalrapportages van de NCG op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van aantallen gemelde en afgehandelde schades. NAM laat mij weten dat zij tot 1 juli 2016 in totaal € 494 miljoen heeft uitgegeven aan de afhandeling en vergoeding van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning. Het gaat hierbij naast de schadebedragen om de kosten van het CVW en de kosten die CVW maakt voor inspecties en dergelijke. De inzet van NAM-personeel maakt hiervan geen onderdeel uit.
Op verzoek van de Tweede Kamer zal ik, met ingang van de rapportage over het derde kwartaal van 2016, ieder kwartaal inzicht geven in de bestedingen in het kader van de problematiek van bodembeweging door gaswinning in Groningen afkomstig van NAM en de provincie Groningen.
Ten slotte vroegen de leden van de fractie van D66 om verduidelijking voor wat betreft de nieuwe, terughoudende rol van NAM in de schadeafhandeling. CVW voert in opdracht van NAM de afhandeling van schademeldingen door geïnduceerde aardbevingen uit, conform het Protocol Schadeafhandeling. Complexe schadegevallen draagt CVW voor bemiddeling over aan de NCG. Zowel complexe als niet complexe zaken kunnen worden voorgelegd aan de Arbiter Aardbevingsschade, indien partijen er onderling niet uitkomen. Ik zie het belang van afhandeling van de schade op grotere afstand van NAM maar wil daarbij wel ieders positie respecteren. Dit houdt in dat de NAM degene is en blijft die aansprakelijk is op grond van het Burgerlijk Wetboek, het CVW uitvoeringsorganisatie is en de NCG regisseur. Ik bezie, samen met de NCG, op welke wijze dit kan worden gerealiseerd en zal naar aanleiding hiervan met voorstellen komen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar het gebied waarbinnen het bewijsvermoeden geldt. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp.
De leden van de SP-fractie vroegen waarom het bewijsvermoeden alleen geldt voor schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en niet ook voor schade door verzakking en bodemdaling als gevolg van andere ondergrondse activiteiten. Zoals hierboven is aangegeven in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie is het wettelijke bewijsvermoeden voor de Groningse situatie ingegeven door de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan. Nu de fysieke schade aan gebouwen en werken die gemeld wordt in Groningen in het merendeel van de gevallen het gevolg is van bodembeweging door gaswinning, kan worden vermoed dat ook de overige gevallen, die naar hun aard schade als gevolg van bodembeweging zouden kunnen zijn, aan bodembeweging door gaswinning kunnen worden toegeschreven. Ook bij andere ondergrondse activiteiten kan schade optreden. Anders dan in de Groningse situatie is bij die activiteiten echter geen sprake van een zodanig groot aantal gelijksoortige schadegevallen, dat op voorhand kan worden vermoed dat deze gevallen aan die activiteit kunnen worden toegeschreven. Betreft de ondergrondse

activiteit in dit geval een mijnbouwactiviteit dan kan een beroep worden gedaan op artikel 6: 177 BW. Dit artikel behelst een risicoaansprakelijkheid voor de exploitant van een mijnbouwwerk. Het is in dit geval kort gezegd aan de benadeelde om te stellen en bewijzen dat de schade is veroorzaakt door het mijnbouwwerk. Betreft de ondergrondse activiteit een andere activiteit dan mijnbouw, dan kan de exploitant aansprakelijk worden gesteld op grond van artikel 6: 162 BW, de onrechtmatige daad. Hoewel in deze gevallen geen wettelijk bewijsvermoeden geldt, staat het de rechter vrij om de bewijslast van de benadeelde te verlichten, bijvoorbeeld door uit te gaan van een feitelijk bewijsvermoeden (de rechter vermoedt in het individuele geval dat de schade is ontstaan door de ondergrondse activiteit).
De leden van de fractie van de SP vroegen hoe mijnbouwschade vergoed kan worden als de exploitant die de schade heeft veroorzaakt, is overgenomen, is opgehouden te bestaan of failliet is gegaan. Ingevolge artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk voor schade die is ontstaan door bodembeweging of uitstroming als gevolg van de aanleg of exploitatie van het mijnbouwwerk. Deze exploitant dient de door hem veroorzaakte schade te vergoeden. Voor schade door bodembeweging is aansprakelijk degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is. Indien na het bekend worden een ander exploitant wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden exploitant was. Bij overname van een bedrijf zullen in het proces van overname afspraken kunnen worden gemaakt over de bestaande aansprakelijkheden. Na sluiting en verlating van het mijnbouwwerk rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste exploitant van het werk was. Indien een exploitant is opgehouden te bestaan, failliet is gegaan of surseance van betaling is verleend en er geen rechtsopvolger is op wie de schade verhaald zou kunnen worden, dan kan een natuurlijk persoon die zaakschade heeft geleden als gevolg van mijnbouwactiviteiten een beroep doen op het Waarborgfonds mijnbouwschade om ten laste van dat fonds een schadevergoeding te krijgen.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks waarom de omkering van de bewijslast in geval van schade door gaswinning wordt beperkt tot de provincie Groningen verwijs ik kortheidshalve naar de hierboven gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van D66 naar de beperking van het wettelijk bewijsvermoeden tot de Groningse situatie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vroegen of er een evaluatie is voorzien van de novelle. In de novelle is met het amendement Van Veldhoven c.s. (Kamerstukken II 2015/16, 34 390 nr. 19) voorzien in een evaluatiebepaling. Op grond van deze bepaling zendt de Minister van Economische Zaken binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de novelle aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk.

3. Natuur- en milieutoetsingscriteria bij vergunningen en gevolgen voor Drinkwatergebieden

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de toegevoegde waarde is van het toevoegen van natuur- en milieu als toetsingscriteria bij de beoordeling van opsporings- en winningsvergunningen, winningsplannen en de mijnbouwmilieuvergunningen. Ook vroegen zij naar de relatie met de Structuurvisie Ondergrond. Tijdens de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen in de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat toetsing aan de gevolgen voor het milieu en de natuur pas echt mogelijk is wanneer er concrete opsporings- of winningsactiviteiten zijn gepland (dus bij de

beoordeling van de omgevingsvergunning of de mijnbouwmilieuvergunning). Bij de beoordeling van opsporings- of winningsvergunningen zal, omdat dan vaak nog niet duidelijk is of en waar er eventueel concrete mijnbouwactiviteiten zullen plaatsvinden, slechts heel globaal kunnen worden getoetst aan deze criteria. Wel acht ik het denkbaar dat, bijvoorbeeld op basis van advies van het provincie over een kwetsbaar gebied er al voorschriften of beperkingen worden opgenomen in de opsporings- of winningsvergunning. Het is wenselijk om mogelijke zorgen zo vroeg mogelijk te adresseren. Hier ligt een meerwaarde van het vroegtijdig toetsen aan deze belangen.
Met betrekking tot de winningsplannen voorziet het wetsvoorstel veiligheid en regie, zoals aan uw Kamer voorgelegd, in een coördinatie van de verschillende vergunningen in de winningsfase (o.a. het winningsplan, de omgevingsvergunning en eventuele natuur- of waterwetvergunningen). Wanneer deze vergunningen gelijktijdig behandeld worden is het minder bezwaarlijk dat voor de verschillende vergunningen deels dezelfde toetsingscriteria gelden. Aangezien deze zaken nu worden geregeld in een wetsvoorstel dat strekt tot vastlegging van nationaal beleid, is er geen sprake van een nationale kop op een wetsvoorstel dat strekt ter implementatie. Uiteraard betreft het hier wel voorschriften die niet voortvloeien uit Europese regelgeving, maar hier evenmin mee in strijd zijn.
In de Structuurvisie ondergrond wordt gekeken of er kwetsbare gebieden zijn waarvan op voorhand op nationale schaal uitspraken kunnen worden gedaan over de wenselijkheid van mijnbouwactiviteiten. Wanneer mijnbouwactiviteiten niet wenselijk zijn kan dit worden vastgelegd in de Structuurvisie. Wanneer dan bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd dat er geen mijnbouwactiviteiten worden toegestaan in dat gebied, kan hiermee rekening worden gehouden bij aanvragen voor opsporings- of winningsvergunningen, bijvoorbeeld door het opnemen van beperkingen of voorschriften.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het amendement-Bosman c.s., waarmee een aantal vergunningen worden gecoördineerd. Zij vroegen of dan alle aspecten, waaronder veiligheid, risico van schade, gevolgen voor de natuur respectievelijk voor het milieu worden afgewogen. Het amendement van het lid Bosman (Kamerstukken II 2015/16, 34 348 nr. 68) stelt de toepassing van de coördinatieprocedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht bij diverse besluiten in de winningsfase, nadat de winningsvergunning is verleend. Het gaat om coördinatie van de instemming met het winningsplan (de wijze waarop er gewonnen zal worden), de omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van de winningsinstallatie, de waterwetvergunning, eventueel benodigde besluiten op basis van de Wet Natuurbescherming en alle andere daarvoor in aanmerking komende besluiten. Deze vergunningen worden gelijktijdig en samenhangend aangevraagd en behandeld. Dit betekent voor adviseurs, zoals provincies en gemeenten, dat in één keer een samenhangend advies kan worden gegeven op alle relevante aspecten van de winning van delfstoffen. Burgers kunnen hun zorgen en zienswijzen in één keer inbrengen. De Minister van Economische Zaken is gehouden om iedere relevante zienswijze bij de verschillende vergunningen in één keer in de afweging te betrekken en bij de beoordeling van de aanvragen rekening te houden met de onderlinge samenhang tussen de besluiten. Beroep wordt in één keer ingesteld. Een burger hoeft zich dus niet meer af te vragen bij welk van de genoemde vergunningen voor welk belang moet worden opgekomen. Dit betekent een efficiënte procedure met minder administratieve lasten en nalevingskosten voor de aanvrager en de burger. Naar verwachting zal dit een positief effect hebben op de door deze leden genoemde belangen. De aanvrager heeft meer rechtszekerheid, omdat steeds op hetzelfde moment

(in positieve dan wel negatieve zin) over de verschillende vergunningen wordt besloten. Ook de burger kan al zijn zorgen en belangen in één keer inbrengen.
Deze leden vroegen daarbij nog of een wisseling van de politieke leiding van het departement invloed kan hebben op de vergunningverlening. De Minister van Economische Zaken is bevoegd gezag voor de genoemde besluiten. De toetsingsgronden zijn opgenomen in de Mijnbouwwet en diverse wetten over het omgevingsrecht. Door de coördinatie van deze besluiten kan een samenhangende afweging worden gemaakt tussen de belangen die spelen bij de winning van delfstoffen, maar uiteindelijk moeten de verschillende aanvragen beoordeeld worden aan de hand van de krachtens de diverse wetten geldende toetsingsgronden en beoordelingscriteria. Ook een nieuwe bewindspersoon is aan deze toetsingsgronden en beoordelingscriteria gehouden.
De leden van de CDA-fractie vroegen naar het schrappen van het woord «ernstig» in relatie tot schade bij de beoordeling van vergunningen en winningsplannen. Zij vroegen of dit effect kan hebben op nieuwe mijnbouwactiviteiten, zoals het winnen van aardwarmte of het opslaan van stoffen. Ik ben van oordeel dat het schrappen van het woord «ernstige» in relatie tot het begrip schade, in de praktijk niet tot een andere beoordeling zal leiden van de vraag of een gebied geschikt is voor mijnbouw. Ook zonder de toevoeging «ernstige» kan ik een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning of de instemming met een winningsplan in de praktijk alleen onthouden wanneer het gebied gelet op de aard van de verwachte schade niet geschikt wordt geacht voor de in de aanvraag vermelde activiteit. Het enkele feit dat mogelijk een scheur in een woning kan optreden zal niet snel tot dit oordeel leiden. Wanneer de bodembeweging als gevolg van de voorgenomen winning echter zodanig zal zijn dat er naar verwachting schade zal optreden bij een groot aantal huizen of werken in het betrokken gebied, zal dit een reden zijn om beperkingen of voorschriften te stellen bij het instemmingsbesluit, of om niet in te stemmen met de voorgenomen winning. Winning uit kleine gasvelden of winning van aardwarmte leidt in de praktijk zelden of nooit tot dusdanige schade dat het desbetreffende gebied a priori niet geschikt moet worden geacht voor de winning van delfstoffen of aardwarmte. Dit geldt ook voor de opslag van stoffen.

De leden van de D66-fractie gaven aan dat zij de uitwerking van de motie-Jacobi/Van Veldhoven over het formaliseren van het nationaal belang van de drinkwatervoorziening (Kamerstukken II 2013/14, 27 625 nr. 319) in de Structuurvisie Ondergrond niet in de wetsvoorstellen terug kunnen vinden. Het nationaal belang van de drinkwatervoorziening is in het wetsvoorstel veiligheid en regie tot uitdrukking gebracht in de afweging bij het planmatig beheer van de ondergrond. Buiten de Mijnbouwwet komt het nationaal belang van de drinkwatervoorziening tot uitdrukking in artikel 2.27 van de Omgevingswet. In antwoord op vragen hieromtrent (Kamerstukken II 2014/15, 33 136 nr. 13) is aan de Tweede Kamer gecommuniceerd dat de drinkwatervoorziening als nationaal belang opgenomen en uitgewerkt is in de Structuurvisie Ondergrond. In de Structuurvisie Ondergrond geeft het Kabinet aan of en zo ja welke ruimtelijke keuzes voor gebruik van de ondergrond nodig zijn en welke afwegingen daarbij een rol spelen. Uitgangspunt bij de Structuurvisie Ondergrond en daarbij te maken afwegingen is een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening en een duurzame veiligstelling van de energievoorziening. Dit najaar verwacht ik de ontwerp-structuurvisie aan de Tweede Kamer te sturen.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de instrumenten om een opsporings- of winningsvergunning te weigeren, zullen worden ingezet om de veiligheid te waarborgen. Wanneer de veiligheid in het geding is

zal ik een opsporings- of winningsvergunning weigeren of hieraan dusdanige voorschriften of beperkingen verbinden dat de veiligheid van omwonenden alsnog wordt geborgd. De winning van gas uit kleine velden of de winning van aardwarmte en de opslag van stoffen leidt in de praktijk zelden of nooit tot dusdanige schade dat de veiligheid van omwonenden in het geding komt. Bij gaswinning uit kleine velden hebben zich de afgelopen jaren weinig problemen voorgedaan. Door TNO is dit jaar een kwalitatieve risicoanalyse uitgevoerd voor alle kleine velden op land. De uitkomsten hiervan laten zien dat het risicoprofiel van kleine velden laag is en zeker niet te vergelijken met de winning uit het Groningenveld. Dit rapport heb ik voor de zomer aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2015/16, 33 529, nr. 275).
Overigens wordt er ook bij de beoordeling van het winningsplan en bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de boor- of de winningsinstallatie uitgebreid getoetst aan mogelijke risico's voor omwonenden.
De leden van de fractie van de SP vroegen naar de weging van belangen van drinkwatervoorziening en mijnbouwbelangen en waarom ervoor gekozen is om de provincies adviesrecht te geven in de Mijnbouwwet en geen instemmingsrecht.
Zoals de leden van de SP-fractie onderschreven is goede drinkwatervoorziening van nationaal belang. Dit is in het wetsvoorstel veiligheid en regie tot uitdrukking gebracht in de bewoording «waaronder de winning van drinkwater» bij de afweging van het planmatig beheer van de ondergrond. In de Structuurvisie Ondergrond zal worden aangegeven hoe aan de weging van belangen van drinkwatervoorziening en mijnbouwbelangen invulling wordt gegeven.
Met betrekking tot het adviesrecht van drinkwaterbedrijven en provincies is anders dan deze leden veronderstelden de inbreng van drinkwaterbedrijven niet beperkt tot het adviesrecht van de provincie. Integendeel, drinkwaterbedrijven hebben dezelfde mogelijkheid als alle andere ondernemingen om een zienswijze op een voorgenomen besluit, zoals een opsporingsvergunning of een winningsvergunning, te geven en in bezwaar en beroep te gaan. Daarnaast zijn de provincies eigenaar van drinkwaterbedrijven en hebben provincies krachtens de Wet bodembescherming de publieke taak op te komen voor het belang van grondwaterbescherming, met name in verband met de drinkwaterwinning. Drinkwaterbedrijven hebben dan ook niet alleen de mogelijkheid om zelf voor het drinkwaterbelang op te komen, maar tevens via de eigendomsverhoudingen en de door de wetgever aan de provincie toegedeelde publieke taken, waarover de provincie aan de Minister adviseert. Het belang van gezond en veilig drinkwater is groot, zoals het mijnbouwbelang dat ook is. Tussen deze belangen is een afweging nodig, die op nationaal niveau gemaakt wordt, waarbij een adviesrecht van de provincie past om de regionale belangen te waarborgen.
De leden van de SP-fractie vroegen nog hoe de monitoring van het diepe grondwater in watervoerende lagen voor de drinkwatervoorziening in zijn werk gaat en of daarbij nulmetingen worden uitgevoerd. De technische voorschriften voor diepboringen zijn streng. Door de watervoerende laag moet een conductor (een zware stalen pijp) worden geheid en de boringen vinden plaats binnen deze pijp. Bij olie- en gaswinning geldt een meervoudige verbuizing en tussen de verbuizingen wordt door middel van het meten van annulaire drukken gemonitord of er een lekkage is in één van de verbuizingen. Om lekkages vanaf de oppervlakte te voorkomen worden bodembeschermende voorzieningen en maatregelen getroffen die voldoen aan de eisen gesteld in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (categorie A). Bij de winning van delfstoffen worden op of rond de inrichting peilbuizen geplaatst. Het grondwater wordt jaarlijks bemonsterd en geanalyseerd door een persoon of instelling die daartoe is erkend op grond van het Besluit Bodemkwaliteit. De bemonstering is genormeerd en wordt ingericht en beheerd

conform de Nederlandse richtlijn monitoring bodemkwaliteit bedrijfsmatige activiteiten. In voorkomende gevallen kunnen in de omgevingsvergunning extra voorschriften of beperkingen worden opgenomen, waaronder ook monitoring van het diepe grondwater. Bij reguliere boringen zal dit gelet op bovenstaande werkwijze niet nodig zijn. Niettemin kan het wenselijk zijn bij boringen in kwetsbare gebieden of nabij waterwingebieden of wanneer sprake is van nieuwe of maatschappelijk gevoelige technieken, in de omgevingsvergunning voorschriften op te nemen over het monitoren van de kwaliteit van het diepe grondwater. Overigens wordt in gebieden waar drinkwater wordt gewonnen de opsporing of winning van een delfstof of aardwarmte door middel van een opsporings- of winningsinstallatie in dat gebied in de praktijk niet toegestaan. Dit zal ook worden vastgelegd in de Structuurvisie Ondergrond.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom de risico's voor veiligheid en milieu niet goed getoetst kunnen worden bij aanvragen voor een opsporings- of winningsvergunning. Een opsporings- of winningsvergunning is een marktordeningsvergunning en geen vergunning voor het uitvoeren van concrete werkzaamheden. Een opsporingsvergunning heeft vaak betrekking op een groot gebied. Binnen dit gebied zullen er kwetsbare en minder kwetsbare gebieden zijn. Er kunnen mensen wonen en er vinden economische activiteiten plaats. Bij de aanvraag van een opsporingsvergunning is slechts in beperkte mate bekend of en zo ja waar er eventueel delfstoffen aanwezig zijn in de ondergrond. De aanwezigheid van bijvoorbeeld een gasveld moet op basis van seismologisch onderzoek en met proefboringen worden aangetoond.
Omdat op het moment van de aanvraag van de opsporingsvergunning vaak niet bekend is of en zo ja waar er binnen het aangevraagde gebied opsporingsactiviteiten zullen plaatsvinden, is het lastig om een concrete inschatting te maken van de risico's voor de veiligheid en voor het milieu. Pas wanneer duidelijk is waar er geboord gaat worden of waar de winningsinstallatie is gepland, dus bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de boor- of de winningsinstallatie, kunnen de effecten op de omgeving, waaronder de risico's voor de veiligheid en het milieu, goed worden beoordeeld. Zolang niet duidelijk is waar deze activiteiten zullen plaatsvinden kunnen deze effecten alleen globaal worden getoetst. Een winningsvergunning heeft betrekking op een kleiner gebied, maar ook binnen dit gebied kunnen de risico's voor het milieu of de veiligheid pas worden goed worden bepaald wanneer duidelijk is hoe en waar er gewonnen gaat worden.
Voorts vroegen de leden van de GroenLinks-fractie of is overwogen om bij grootschalige mijnbouwactiviteiten een verplichte milieueffectrapportage voor te schrijven. Bij de winning van meer dan 500 ton aardolie per dag of meer dan 500.000m^3 aardgas per dag is een milieueffectrapportage al verplicht (categorie 17.2 van de bijlage in het Besluit milieueffectrapportage). Voor de opsporing van delfstoffen heeft het kabinet in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OVV) over de aardbevingsrisico's in Groningen (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 143, blz. 4) besloten om een vergunningplicht in te voeren voor milieuaspecten van boringen op land. Deze vergunningplicht leidt volgens categorie D 17.2 van het Besluit milieueffectrapportage tot de beoordeling van de noodzaak van een milieueffectrapportage. Daarbij is niet zo zeer, zoals deze leden aangeven, de schaalgrootte van de mijnbouwactiviteiten maatgevend voor de vraag of in een milieueffectrapportage wordt voorzien, maar de mogelijke milieueffecten in het concrete geval. Het ontwerpbesluit ligt voor advisering bij de Raad van State en kan naar verwachting in het eerste kwartaal van 2017 in werking treden.

4. Gaswinning en beperking ontplooiing van opsporings- en winningsactiviteiten in de Waddenzee en Natura-2000 zeegebieden

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de gevolgen van het amendement-Vos c.s. voor de mogelijkheden om olie of gas op te sporen en te winnen op en rond de Waddeneilanden. Het bedoelde amendement (Kamerstukken II 2015/16, 34 348 nr. 103), zoals thans opgenomen in artikel 7a van het wetsvoorstel veiligheid en regie, betekent – aanvullend op de voor mijnbouw geldende randvoorwaarden vanuit de Structuurvisie Waddenzee – een territoriale uitbreiding van de restricties voor mijnbouwactiviteiten op de Waddeneilanden en in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone.
Op basis van het voorgestelde artikel 7a worden op de Waddeneilanden en in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone geen omgevingsvergunningen meer afgegeven voor de plaatsing van nieuwe mijnbouwwerken voor de opsporing of winning van delfstoffen. Dit betekent onder meer dat, buiten de reeds bestaande mijnbouwlocaties, boringen naar olie of gas op de Waddeneilanden en in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone – zoals ook al het geval was in de Waddenzee – niet meer worden toegestaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat Tulip Oil niet, zoals voorgenomen, vanaf Terschelling kan boren naar gas.
Vanaf reeds bestaande mijnbouwwerken op de Waddeneilanden en in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone zijn boringen naar olie of gas (door wijziging van een reeds verleende omgevingsvergunning) nog wel mogelijk. Dit is uitsluitend op en in de Noordzeekustzone ten noorden van Ameland aan de orde, waar NAM al circa 30 jaar actief is. De door ENGIE voorgenomen proefboring in de Noordzeekustzone ten noorden van Schiermonnikoog kan ook nog doorgang vinden aangezien de daarvoor benodigde omgevingsvergunning reeds is verleend.
Ten zuiden van de Waddenzee, vanaf het vaste land (van buiten het Natura 2000-gebied Waddenzee), blijft schuin boren naar delfstoffen onder de Waddenzee, binnen de randvoorwaarden zoals uiteengezet in de Structuurvisie Waddenzee en de verleende vergunningen, mogelijk.
Ten noorden van de Waddeneilanden blijft schuin boren van buiten het Natura2000-gebied Noordzeekustzone – naar onder dit gebied, onder een Waddeneiland of onder de Waddenzee – eveneens mogelijk. Indien in deze gevallen de opsporingsactiviteit leidt tot het voornemen tot winning, dan wordt de omgevingsvergunning voor de plaatsing van het offshore winningsplatform alleen dan verleend als medegebruik van een reeds bestaand mijnbouwplatform niet mogelijk is én als zichthinder is geminimaliseerd. Dit is aan de orde bij een eventuele toekomstige gaswinning door ENGIE ten noorden van Schiermonnikoog en/ of bij een eventuele toekomstige gaswinning door Tulip Oil ten noorden van Terschelling.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom ten aanzien van de gaswinning uit het Groningenveld voor een termijn van vijf jaar en een bepaald volume is gekozen.
Op basis van artikel 34 van de Mijnbouwwet moet NAM beschikken over een winningsplan dat de instemming heeft van de Minister van Economische Zaken. Ik heb recent ingestemd met het door NAM in april 2016 ingediende winningsplan.
Aan deze instemming heb ik de voorwaarde verbonden dat NAM voor 1 oktober 2020 een nieuw winningsplan indient, zodat het daarop gebaseerde volgende instemmingsbesluit, conform advies van de Mijnraad, per 1 oktober 2021 kan ingaan. Hiermee wordt mogelijk gemaakt om over een langere periode meetgegevens te verzamelen om de continuïteit van recent ingezet beleid, zoals een vlakke winning, te waarborgen en te kunnen evalueren. Daarnaast zal NAM naar verwachting

enkele jaren nodig hebben om te voldoen aan de strikte voorschriften in het ontwerp-instemmingsbesluit, zoals optimalisatie van de productieverdeling over het Groningenveld.
Jaarlijks, te beginnen op 1 oktober 2017, zal een ijkmoment plaatsvinden. Dit ijkmoment houdt in dat ik bekijk of nieuw verworven kennis of verandering van feiten en omstandigheden, gelet op de in artikel 36 van de Mijnbouwwet genoemde belangen, aanleiding geven om opnieuw te kijken naar het instemmingsbesluit.
Het productieniveau is vastgesteld op 24 miljard m^3 per jaar, conform advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), met ruimte voor meer winning bij een winter die kouder is dan gemiddeld. Bij de vaststelling van dit productieniveau zijn het beperken van veiligheidsrisico's en het zoveel mogelijk voorkomen van schade belangrijke overwegingen geweest. Een productieniveau van 24 miljard m^3 per jaar is volgens SodM een onderbouwde keuze, omdat bij dat niveau volgens de huidige modellen de seismiciteit de komende vijf jaar niet hoger zal zijn dan het huidige niveau (peildatum 2015). Daarbij adviseert SodM om de gaswinning over het hele jaar zo gelijkmatig (vlak) mogelijk te houden en fluctuaties in de gaswinning zoveel mogelijk te vermijden, om de kans op bevingen verder te verkleinen.
Bij een zo vlak mogelijk gewonnen jaarlijks volume van 24 miljard m^3, met ruimte voor meer winning in een winter die kouder is dan gemiddeld, is tevens de leveringszekerheid geborgd. In het instemmingsbesluit wordt deze additionele productie, bovenop de 24 miljard m^3 die in een gemiddeld jaar nodig is, tot maximaal 6 miljard m^3 per jaar alleen toegestaan in die mate dat het kouder is dan een gemiddeld jaar en voor de periode dat het kouder is. Dat gebeurt door middel van een formule die GTS heeft ontwikkeld en waarmee de productie heel precies kan worden ingericht. Ter illustratie: bij 27 miljard m^3 kan de gasvraag in ongeveer 90% van de winters op een vlakke manier worden afgedekt.
De leden van de D66-fractie vroegen naar de Nederlandse verplichtingen rond gaslevering. Bovendien wilden deze leden meer inzicht in de ontwikkelingen op de gasmarkt in relatie tot de gaswinning. Huishoudens en bedrijven in Nederland en delen van België, Frankrijk en Duitsland zijn aangesloten op het laagcalorische gassysteem en zijn daardoor fysiek afhankelijk van laagcalorisch gas. Laagcalorisch gas wordt gewonnen uit het Groningenveld en er kan hoogcalorisch gas in het laagcalorische systeem worden gebracht door menging van hoog- met laagcalorisch gas (verrijking) of door stikstof aan hoogcalorisch gas toe te voegen (kwaliteitsconversie).
De netbeheerder van het landelijk gastransportnet GTS heeft een inschatting gemaakt van de fysieke vraag op het laagcalorische systeem en komt tot de conclusie dat in een erg koud jaar (referentiejaar 1996) die vraag ongeveer 60 miljard m^3 bedraagt. In die vraag kan worden voorzien door 12 miljard m^3 hoogcalorisch gas in het laagcalorische systeem te vermengen en door de conversie-installaties kan er – indien wordt uitgegaan van vlakke winning – 18 miljard m^3 laagcalorisch gas worden geproduceerd. Het effect daarvan is dat in een koud jaar nog 30 miljard m^3 gas uit Groningen nodig is. In een gemiddeld jaar is de marktvraag ongeveer 54 miljard m^3 en dus volstaat dan 24 miljard m^3 gas uit Groningen. Hiervan is de onderverdeling: Nederland 27 miljard m^3, Duitsland 17 miljard m^3 en België en Frankrijk samen 10 miljard m^3.
De 24 miljard m^3 is de fysieke behoefte aan gas en dat is leidend voor de hoogte van de gaswinning. Het doet niet ter zake of er (lange termijn) contracten aan de levering van dat gas ten grondslag liggen, want ook indien die contracten er niet zouden zijn, blijft de fysieke vraag bestaan en zouden partijen dit gas kunnen kopen op de Nederlandse handelsplaats TTF. Noch GTS, noch ikzelf heeft zicht op welke onderliggende contracten er zijn, maar dat doet dus ook niet ter zake.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de winning niet naar 12 miljard m^3 zou kunnen worden teruggebracht en vroegen naar het gebruik in koude en zachte winters. Zoals hiervoor aangegeven is in een koud jaar de fysieke vraag op het gehele laagcalorische systeem ongeveer 60 miljard m^3 en dat resulteert in een vraag naar Groningengas van 30 miljard m^3. In een warm jaar is de vraag 48 miljard m^3 en is de resterende behoefte aan Groningengas nog 18 miljard m^3. Het getal van 12 miljard m^3 is derhalve in alle gevallen te weinig en zal tot leveringszekerheidsproblemen leiden.
Het gas op het laagcalorische systeem is altijd of gas uit het Groningenveld of hoogcalorisch gas dat via verrijking of kwaliteitsconversie in het laagcalorische systeem wordt ingezet. Leveringszekerheid speelt feitelijk alleen bij gaswinning uit het Groningenveld. Het gas uit dit veld wordt niet gewonnen met installaties in Natura-2000 en Werelderfgoedgebieden.

5. Staatstoezicht op de Mijnen en structuur Gasgebouw

De leden van de CDA-fractie vroegen naar een nadere onderbouwing van de keuze om SodM niet om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo). Ik hecht grote waarde aan een onafhankelijke oordeelsvorming door SodM. In het wetsvoorstel veiligheid en regie heb ik daarom voorstellen gedaan voor een sterkere positionering van SodM, echter zonder SodM om te vormen tot een zbo. Dit is het resultaat van een eerdere afweging op dit punt.
Bij deze afweging heb ik mij ten eerste laten leiden door het rijksbeleid op het gebied van zelfstandige bestuursorganen, zoals uiteengezet in de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 25 268 nr. 83). In deze brief is onder meer uiteen gezet dat met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen de ministeriële verantwoordelijkheid wettelijk is ingeperkt, hetgeen algemeen wordt gezien als een fors nadeel. De ministeriële verantwoordelijkheid is immers de basis voor de controle van het parlement op de regering, en daarmee een belangrijk borgingsmechanisme voor publieke belangen. Volgens eerdergenoemde brief wordt dit bereikt door zo weinig mogelijk over te gaan tot instelling van zbo's; publieke taken van de centrale overheid worden zoveel mogelijk onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgevoerd.
Uiteraard verdient het afweging of er in concrete gevallen aanleiding is om een uitzondering te maken op deze algemene lijn. Bij brief van 27 november 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 32 849 nr. 42) ben ik daarom meer specifiek ingegaan op de positionering van SodM. In deze brief is geconcludeerd om SodM niet om te vormen tot een zbo. SodM is als rijksinspectie primair belast met toezichthoudende taken. De toezichthoudende bevoegdheden van inspecties sluiten niet aan bij de motieven om een zelfstandig bestuursorgaan op te richten. Ook andere rijksinspecties zijn daarom niet gepositioneerd als zelfstandig bestuursorgaan.
De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in dit verband in haar advies op het wetsvoorstel veiligheid en regie (Kamerstukken II 2015/16, 34 348 nr. 4) op dat de meeste inspecties van de rijksoverheid onderdeel uitmaken van een of meer departementen. Dat is volgens de Raad van State niet zonder reden: de toezichthoudende bevoegdheden van inspecties sluiten niet aan bij de motieven om een zelfstandig bestuursorgaan op te richten, zoals die zijn vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De Raad van State signaleert dat een aantal toezichthoudende instellingen wel de status van zelfstandig bestuursorgaan heeft: het College bescherming persoonsgegevens, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument en Markt, De Nederlandsche Bank, de kansspelautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit. Hun zelfstandige status is echter, aldus de Raad van State, door het recht van de Europese

Unie voorgeschreven of houdt verband met het feit dat zij onder meer toezicht houden op markten waarop ook de overheid als marktpartij optreedt. Bij SodM is dat, aldus de Raad van State, niet aan de orde.

De leden van de D66-fractie en van de PvdD-fractie vroegen naar de vorderingen met betrekking tot de herziening van het gasgebouw. Inmiddels ben ik met de andere partijen in het gasgebouw, de bedrijven Shell en ExxonMobil, in gesprek over de toekomstige inrichting van dat gasgebouw. Het kabinet beoogt daarbij te komen tot een transparante governance van de gaswinning in Groningen, waarbij de veiligheid voor de inwoners van Groningen evenals de leveringszekerheid optimaal geborgd zijn. Ook dienen daarbij de financiële belangen van de Staat gediend te zijn, te weten een maximale opbrengst voor de Staat van iedere veilig gewonnen kubieke meter gas. Tegen deze achtergrond vinden de gesprekken plaats. Dit is een delicaat proces dat gelet op bovengenoemde belangen grote zorgvuldigheid vergt. Ik wil daar verder niet op vooruitlopen.

6. Parlementaire behandeling

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gang van zaken van de behandeling van de verschillende wijzigingen van de Mijnbouwwet en de amendering van het wetsvoorstel offshore veiligheid. In juni 2013 is 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) tot stand gekomen; dit heeft geleid tot het indienen van het wetsvoorstel offshore veiligheid in september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 34 041 nr. 1, 2 en 3). Dit wetsvoorstel is na een schriftelijke vragenronde in april 2015 plenair behandeld in de Tweede Kamer. Intussen had in februari 2015 de OVV haar rapport «Aardbevingsrisico's in Groningen» uitgebracht. Op 2 april 2015 is de kabinetsreactie op dit rapport – met de aankondiging van een wetsvoorstel – aan de Tweede Kamer aangeboden. Het rapport en de kabinetsreactie waren voor verschillende leden van de Tweede Kamer aanleiding om amendementen in te dienen op het wetsvoorstel offshore veiligheid. Daarnaast speelde een discussie rond de wenselijkheid van de omkering van de bewijslast voor schade als gevolg van de gaswinning in Groningen. Vanwege de samenloop in deze dossiers heb ik bij brief van 25 april 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34 041 nr. 39) aan de voorzitter van de Tweede Kamer de suggestie gedaan om stemming over enerzijds de amendementen over de omkering van de bewijslast aan te houden totdat hierover het oordeel van de Raad van State ontvangen was en anderzijds de amendementen die voortvloeiden uit het OVV-rapport aan te houden en te betrekken bij het inmiddels aangekondigde wetsvoorstel ter verwerking van de kabinetsreactie op het OVV-rapport. De Tweede Kamer heeft er voor gekozen om toch de amendementen in stemming te brengen. Het door het kabinet aangekondigde wetsvoorstel veiligheid en regie is uiteindelijk november 2015 bij de Tweede Kamer ingediend. Parallel indienen van beide wetsvoorstellen was niet mogelijk, omdat ten tijde van het opstellen van het implementatiewetsvoorstel het OVV-rapport nog niet bekend was, en met het indienen van implementatiewetsvoorstel, gelet op de implementatietermijn, ook niet hierop gewacht kon worden. Inmiddels was ook in oktober 2015 voorlichting ontvangen van de Raad van State over het vraagstuk van de omkering van de bewijslast, die vervolgens in november 2015 aan uw Kamer en de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken I 2015/16, 34 041 nr. C). Om uiteindelijk te komen tot een overzichtelijk geheel van de verschillende wijzigingen van de Mijnbouwwet en van het Burgerlijk Wetboek in uw Kamer, heb ik er voor gekozen om op het implementatiewetsvoorstel een novelle uit te brengen. In deze novelle is de voornoemde voorlichting

van de Raad van State verwerkt aangaande het bewijsvermoeden. Daarnaast worden met deze novelle de amendementen die inhoudelijk verband houden met het OVV-rapport uit het implementatiewetsvoorstel geschrapt. Hierdoor ontstond de ruimte om in de wijziging van de Mijnbouwwet met betrekking tot de versterking van het veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen deze onderwerpen op één plaats te regelen. Dit heeft geleid tot het wetsvoorstel veiligheid en regie, zoals dat nu in uw Kamer in behandeling is. Deze gang van zaken, die wellicht niet gebruikelijk is, is zoals blijkt uit het voorgaande vooral veroorzaakt door een samenloop van verschillende ontwikkelingen rond de gaswinning in Groningen en het OVV-rapport hierover ten tijde van de behandeling van het implementatiewetsvoorstel. Met de drie wetsvoorstellen die thans bij uw Kamer in behandeling zijn, worden de verschillende discussies in verschillende mijnbouwdossiers op een samenhangende wijze geadresseerd.

7. Overige vragen en opmerkingen

De leden van de SP-fractie vroegen naar een definiëring van bedrijfsvertrouwelijke gegevens in de geclausuleerde informatieverplichting in artikel III van het wetsvoorstel. Verder vroegen zij hoe voorkomen wordt dat te veel gegevens onder die noemer worden geschaard.
De regering heeft bij brief van 16 november 2015 inzake de voorlichting van de Raad van State (Kamerstukken I 2015/16, 34 041, C, bijlage, blz. 2) aangegeven te voorzien in een geclausuleerde informatieverplichting. In overeenstemming met die brief is in artikel III van wetsvoorstel 34 348 een zevende lid toegevoegd aan artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek met verwijzing naar de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur. Dit is in overeenstemming met de uiteenzetting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het toepasselijke nationale en Europese recht, waaronder de Europese milieu-informatierichtlijn, richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/ EEG van de Raad (PbEG 2003, L 41), dat is gebaseerd op het Verdrag van Aarhus. De Europese milieu-informatierichtlijn en het Verdrag van Aarhus zijn geïmplementeerd in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur. Informatie over emissies in het milieu zoals trillingen valt onder deze regels. Artikel 10, vierde lid, van de Wob stelt dat informatie over emissies naar het milieu onder de in dat artikel genoemde voorwaarden altijd verstrekt wordt. Dit betekent dat bedrijfsvertrouwelijke gegevens over emissies in het milieu verstrekt moeten worden. Deze bepaling is onverminderd van kracht. Informatie over trillingen die aan artikel 10, vierde lid, van de Wob voldoet, zal dan ook verstrekt worden, omdat deze informatie altijd verstrekt behoort te worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de onderbouwing van de keuzes omtrent het adviesrecht voor het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van waterschappen. Het amendement-Van Tongeren/ Vos (Kamerstukken II 2014/15, 34 041 nr. 38) is geschrapt naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State op de aangenomen amendementen bij het wetsvoorstel offshore veiligheid (zie bijlage bij Kamerstukken I, 2015/16, 34 041, C). De Raad constateert in haar voorlichting dat nadat het amendement tot wet is verheven, er in drie fases – de opsporings- en winningsvergunning; de instemming met het winningsplan en de Wabo-vergunning – door dezelfde organen advies kan worden uitgebracht over dezelfde elementen en criteria. De Raad is daarbij van oordeel dat een beperking van het adviesrecht tot gedeputeerde staten plausibel is, omdat opsporings- en winningsvergunningen in het algemeen een gemeente overstijgend gebied betreffen. In het

wetsvoorstel veiligheid en regie is daarom gekozen voor een getrapt adviesrecht waarbij gedeputeerde staten het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten waarop de aanvraag betrekking heeft en het dagelijks bestuur van de waterschappen in dat gebied betrekt bij haar advies over de opsporings- of winningsvergunning. De provincie is het beste in staat om in deze vroege fase in het besluitvormingsproces een integrale regionale afweging te maken. Bij een aanvraag voor een opsporingsvergunning is meestal nog niet duidelijk waar in het gebied eventueel mijnbouwactiviteiten zullen plaatsvinden. Op deze wijze kunnen zorgen van gemeenten en waterschappen al vroegtijdig worden meegewogen bij het verlenen van de opsporings- of winningsvergunningen, maar wordt niet vooruitgelopen op mogelijke locaties voor de opsporing of winning. Bij de beoordeling van het winningsplan is in lijn met het amendement en de voorlichting van de Raad van State voorzien in een zelfstandig adviesrecht voor het gemeente- en waterschapsbestuur.

De leden van de fractie van de PvdD vroegen in hoeverre de aanbevelingen van het rapport van de OVV zijn overgenomen in het wetsvoorstel veiligheid en regie. Ook vroegen deze leden welke extra maatregelen nog genomen worden naar aanleiding van dit rapport.
Voor zover de aanbevelingen van de OVV strekken tot aanpassing van de Mijnbouwwet zijn deze aanbevelingen opgenomen in het wetsvoorstel veiligheid en regie. Het gaat dan om de volgende aanbevelingen:

1. *om veiligheid een expliciete een zelfstandige plaats te geven in de afwegingen met betrekking tot activiteiten in de ondergrond;*
   Met het wetsvoorstel is veiligheid van omwonenden een expliciet onderdeel bij de beoordeling van winningsplannen en ook al bij het verlenen van de opsporings- of winningsvergunning, hoewel op dat moment vaak nog niet duidelijk zal zijn waar welke activiteiten zullen plaatsvinden. Er kan dan vaak alleen globaal worden getoetst.
2. *om het burgerperspectief structureel en herkenbaar mee te nemen in de besluitvorming door provincie en gemeenten een rol te geven;*
   In het wetsvoorstel veiligheid en regie is hierin voorzien door te regelen dat de provincie gemeenten en waterschappen betrekt bij haar advies over aanvragen voor een opsporings- of winningsvergunning en door provincies, gemeenten en waterschappen een adviesrol te geven bij het besluit tot instemming op een (wijziging van) het winningsplan. Nieuw is ook dat burgers nu ook kunnen reageren op wijzigingen van het winningsplan. Burgers en lokale overheden worden zo conform de aanbevelingen van de OVV op een passende wijze betrokken bij de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten.
3. *om de onafhankelijkheid van SodM te versterken;*
   In het wetsvoorstel veiligheid en regie worden de taken van SodM duidelijker opgeschreven en een deel van de taken die SodM nu nog uitvoert in opdracht van de Minister wordt rechtstreeks opgedragen aan de inspecteur-generaal der mijnen. Verder worden de mogelijkheden om aanwijzingen te geven aan de inspecteur-generaal der mijnen beperkt. Zo kunnen er geen aanwijzingen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop SodM onderzoek verricht. Ook wordt vastgelegd dat SodM zijn bevindingen en beoordelingen ongewijzigd kan rapporteren.
4. *om de onderzoeksplicht van mijnbouwondernemingen te versterken en zorg te dragen voor een structureel onafhankelijk onderzoeksprogramma.*
   De onderzoeksplicht voor mijnbouwondernemingen wordt uitgebreid. In het wetsvoorstel is opgenomen dat zij bij winning op of nabij land in hun winningsplan (of een wijziging hiervan) een brede risicoanalyse moeten opnemen. Wat betreft het onderzoeksprogramma is in het wetsvoorstel veiligheid en regie opgenomen dat de Minister zorg draagt voor de instelling van een onafhankelijk

kennisprogramma, waarin de inbreng van nationale en internationale wetenschappers en deskundigen is geborgd (zie het voorgestelde artikel 5a Mijnbouwwet). Naar verwachting kan dit kennisprogramma nog dit jaar worden ingesteld.

Naast deze aanpassingen van de Mijnbouwwet is ook voorzien in een wijziging van het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (vergunning aanleg boorgat) (zie Kamerstukken II 2015/16, 29 383 nr. 271). Op basis van dit besluit wordt er weer een vergunningplicht ingevoerd voor milieuaspecten van boringen op en nabij land (en een instemmingsverplichting op het continentaal plat). In dit besluit is verder geregeld dat naast gemeenten ook provincies een adviesrecht krijgen op de omgevingsvergunning voor het aanleggen, wijzigingen of uitbreiden van een boorgat of het winnen van delfstoffen of aardwarmte. Verder worden andere ministeries meer betrokken bij besluiten over de gaswinning.
Belangrijke besluiten over de gaswinning in Groningen worden in de ministerraad genomen, zodat niet alleen de Minister van Infrastructuur en Milieu maar ook de Minister van Wonen en Rijksdienst bij besluiten voor de gaswinning in Groningen betrokken zijn. Verder werk ik samen met mijn collega van Infrastructuur en Milieu aan een ruimtelijk afwegingskader voor mijnbouw in Nederland.
In relatie tot de laatste aanbeveling van de OVV, namelijk om open en transparant te communiceren met burgers is in de visie op omgevingsmanagement (Kamerstukken II 2015/16, 31 239, nr. 211) aangegeven dat het belangrijk is om de omgeving goed te betrekken bij energieprojecten. Dit is een taak voor de overheid, maar ook van de initiatiefnemers zelf. Eventuele zorgen over een voorgenomen mijnbouwactiviteit dienen in het voortraject door een gezamenlijke inspanning van de betrokken overheden en de initiatiefnemer, zo goed mogelijk te worden geadresseerd.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp