Besluit van ……., houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (vergunning aanleg boorgat)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz..

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken van ……, nr. WJZ……., mede namens Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Gelet op artikel 4, tweede lid, van 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 26), de artikelen 40, tweede lid, 49, eerste lid, van de Mijnbouwwet, de artikelen 1.1, derde lid, 2.1, derde lid, 2.22, vijfde lid, en 2.26, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 7.2, eerste lid, 7.35, vijfde lid, 8.40, eerste lid, 8.42, eerste lid, en 8.42a, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ……nr. W…….);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van ……., nr. WJZ……, uitgebracht mede namens Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2.5 wordt "mijnbouwwerken die behoren tot een in artikel 4 van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw aangewezen categorie" vervangen door: mijnbouwwerken als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, met uitzondering van installaties:

a. waarmee een boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid of

b. die zijn geplaatst bij of verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk.

B

Aan artikel 6.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Met betrekking tot een aanvraag ten aanzien van een mijnbouwwerk, indien die aanvraag betrekking heeft op de aanleg, wijziging of uitbreiding van een boorgat of het winnen van delfstoffen of aardwarmte waarvoor Onze Minister van Economische Zaken het bevoegd gezag is, wordt als adviseur aangewezen gedeputeerde staten van de provincie waar het project geheel of gedeeltelijk zal worden of wordt uitgevoerd.

Artikel II

Het Besluit milieueffectrapportage wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8, onderdeel b, wordt “inrichting” vervangen door: inrichting of mijnbouwwerk.

B

De bijlage wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel C, categorie 17.2, kolom 4, wordt “artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet” vervangen door: artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet.

2. Onderdeel D wordt als volgt gewijzigd:
a. in categorie 8.1, kolom 2, vervalt “(tot 3 zeemijl uit de kust)”;
b. in categorie 8.2, kolom 2, vervalt “(tot 3 zeemijl uit de kust)”;
c. in categorie 17.1, kolom 2, vervalt “(tot 3 zeemijl uit de kust)” en wordt in kolom 4 de zinsnede “artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet” vervangen door: artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet;
d. in categorie 17.2, kolom 4, wordt “artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet of” vervangen door: artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet, dan wel, de instemming, bedoeld in artikel 5a, van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw waarop titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is,;
e. in categorie 17.3, kolom 4, wordt “artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet” vervangen door: artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet;
f. in categorie 25.3, kolom 4, wordt “artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet” vervangen door: artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet;
g. in categorie 24.2, kolom 2, vervalt “(tot 3 zeemijl uit de kust)”;
h. in categorie 29.1, kolom 2, vervalt “tot 3 zeemijl uit de kust”;
i. in categorie 29.2, kolom 2, vervalt “(tot 3 zeemijl uit de kust)”.

Artikel III

Het Besluit algemene regels milieu mijnbouw wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De punt aan het slot van onderdeel n wordt vervangen door een puntkomma.

2. Een onderdeel wordt toegevoegd, luidende:
o. ETRS89 systeem: European Terrestrial Reference System 1989, bedoeld in bijlage II, onder 1.2, van Verordening (EU) nr. 1089/2010 van de Commissie van 23 november 2010 ter uitvoering van Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van verzamelingen ruimtelijke gegevens en van diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens (PbEU 2010, L 323).

B

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2
Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de toepassing van de NRB.

C

Het opschrift van hoofdstuk 2 komt te luiden:

Hoofdstuk 2. Toepassingsgebied, meldingen en instemming

D

De artikelen 4 en 5 komen te luiden:

Artikel 4

1. Dit besluit is van toepassing op:
a. mobiele installaties op land met bijbehorend terrein;
b. mobiele installaties in oppervlaktewater;
c. onderzeese installaties.
2. Dit besluit is niet van toepassing op:
a. een mobiele installatie op een locatie die gelegen is in een gevoelig gebied als bedoeld onder a, b of d van punt 1 van onderdeel A van de bijlage, behorende bij het Besluit milieueffectrapportage;
b. een mobiele installatie op land indien uit de berekening van het plaatsgebonden risico als bedoeld in artikel 44 blijkt dat er een beperkt kwetsbaar object als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen binnen de 10-6 per jaar veiligheidscontour is gelegen.

Artikel 5

Van het verbod, bedoeld in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet, zijn alle mobiele en onderzeese installaties uitgezonderd, tenzij een installatie is geplaatst bij of verbonden is met een voor winning bestemd mijnbouwwerk op het continentale plat.

E

Na artikel 5 worden artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

1. Het is verboden zonder instemming van Onze Minister met een mobiele installatie in het continentaal plat een boorgat aan te leggen, uit te breiden of te wijzigen.
2. De instemming kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.
3. De instemming en de daarbij gestelde voorwaarden, beperkingen en voorschriften kunnen worden gewijzigd, voor zover de wijziging wordt gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van het milieu.
4. De instemming kan worden ingetrokken indien het aanleggen, uitbreiden of wijzigen van een boorgat met een mobiele installatie tot ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu kan leiden.

Artikel 5b

1. Onze Minister kan ter bescherming van het milieu:

a. aan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een vergunning als bedoeld in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet en een instemming voorschriften verbinden om aanvullende eisen te stellen;

b. een bepaling als bedoeld in de artikelen 10 tot en met 19, 21 tot en met 61, eerste lid, en 62 tot en met 65, niet van toepassing verklaren en daarbij beperkingen of voorwaarden stellen aan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een vergunning als bedoeld in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet of een instemming.

2. Artikel 20, eerste en tweede lid, en artikel 61, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing. Artikel 20, derde en vierde lid, is niet van toepassing.

F

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt "als bedoeld in artikel 4, onderdeel a, of artikel 5, eerste lid, onderdeel b,".

2. In het tweede lid vervalt "als bedoeld in artikel 4, onderdeel b, of artikel 5, eerste lid, onderdelen b en d,".

3. Het derde lid komt te luiden:

3. Het aanleggen, testen, onderhouden, repareren en het gebruik van een onderzeese installatie geschiedt in overeenstemming met de voorschriften die zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

G

Na artikel 7, vijfde lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Een melding als bedoeld in het eerste lid blijft achterwege indien voor het aanleggen, het uitbreiden of het wijzigen van een boorgat met een mobiele installatie een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend.

H

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt "het stelsel van de Europese vereffening" vervangen door: het ETRS89 systeem.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Een melding als bedoeld in het eerste lid blijft achterwege indien voor het aanleggen, het uitbreiden of het wijzigen van een boorgat met een mobiele installatie een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of een instemming als bedoeld in artikel 5a, eerste lid, van dit besluit is verleend.

I

Na artikel 8 wordt in hoofdstuk 2 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 8a

1. In afwijking van artikel 8, eerste lid, aanhef, vraagt een uitvoerder die het voornemen heeft om met een mobiele installatie in het continentaal plat een boorgat aan te leggen, uit te breiden of te wijzigen als bedoeld in artikel 5a, eerste lid, ten minste vier weken voor aanvang om instemming.
2. De uitvoerder overlegt bij de aanvraag om instemming gegevens over de werkzaamheden, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdelen a tot en met f, voor zover deze gegevens niet zijn verstrekt bij de mededeling, bedoeld in artikel 7.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer.
3. Van de aanvraag om instemming wordt in de Staatscourant kennisgegeven.
4. Onze Minister kan op aanvraag van de uitvoerder een instemming wijzigen. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

J

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a vervalt.

2. De onderdelen b tot en met e worden vernummerd tot a tot en met d.

K

In artikel 28, tweede lid, wordt "NEN 5744" vervangen door: een bij ministeriële regeling aan te wijzen niet publiekrechtelijke regeling of norm voor de bemonstering en het analyseren van grondwater.

L

Na artikel 66 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 66a

In afwijking van artikel 2.5 van het Besluit omgevingsrecht, de Bijlage, onderdeel D, categorie 17.2, kolom 4, bij het Besluit milieu-effectrapportage en de artikelen 5, onderdeel a, onder 1°, 7, zesde lid, 8, zesde lid, en 8a, van dit besluit kan tot zes maanden na de inwerkingtreding van het Besluit van ……, houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Staatsblad 20..,…) een melding als bedoeld in de artikelen 7, eerste lid, aanhef, en 8, eerste lid, aanhef, die betrekking heeft op een activiteit voor het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat, worden gedaan zoals het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieu-effectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw golden voor de inwerkingtreding van het Besluit van ……, houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Staatsblad 20..,…). Die activiteit kan worden begonnen tot 12 maanden en voortgezet tot 18 maanden na de inwerkingtreding van dat besluit.

Artikel IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad, zal worden geplaatst.

De Minister van Economische Zaken,

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

Nota van Toelichting

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 het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Kamerstukken II 2015/16, 34 348) gaat het om wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer) en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm) die zijn opgenomen in dit besluit.

Het aanleggen van een boorgat is nodig voor het opsporen van delfstoffen, het opsporen van aardwarmte, het opslaan van stoffen in een ondergrondse opslag en het winnen van water of andere natuurlijke hulpbronnen. Dit gebeurt met een mobiele installatie[1].
Dit besluit regelt met name het vervallen van de uitzondering op het verbod in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) om met een mobiele installatie op land of in de territoriale zee zonder een omgevingsvergunning een boorgat aan te leggen, te wijzigen of uit te breiden.
Voor de aanleg, wijziging of uitbreiding van een boorgat in het continentale plat regelt dit besluit een instemmingsvereiste op grond van de Mijnbouwwet. Met de instelling van de vergunning- en instemmingsplicht wordt recht gedaan aan het belang van veiligheid, de maatschappelijke vragen rond mijnbouwactiviteiten, de wens om bij mijnbouwactiviteiten meer te kunnen sturen op waar er wel of niet geboord mag worden en het stellen van locatiespecifieke (milieu)voorwaarden.
Verder versterkt dit besluit met een adviesrecht de betrokkenheid van provincies bij omgevingsvergunningen voor mijnbouwwerken voor het aanleggen van een boorgat ten behoeve van mijnbouwactiviteiten of het winnen van delfstoffen of aardwarmte.
Dit besluit laat de bestaande verplichting om voor een mijnbouwactiviteit met een mobiele installatie voor winning of opslag een omgevingsvergunning of mijnbouwmilieuvergunning aan te vragen ongewijzigd. De regels voor onderzeese installaties[2], waarmee geen boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid, blijven onveranderd.

---

[1] artikel 1, onderdeel b, van het Barmm: mobiele installatie: een verplaatsbare installatie voor het aanleggen, testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat;
[2] artikel 1, onderdeel c, van het Barmm: onderzeese installatie: een geheel boven en beneden de bodem van een oppervlaktewater gelegen mijnbouwinstallatie die niet boven het oppervlaktewater uitsteekt.

In deze nota van toelichting wordt in paragraaf 2 ingegaan op de achtergronden en inhoud van dit besluit. In paragraaf 3 wordt ingegaan op het herintroduceren van de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie ("de milieuvergunning"), de introductie van een instemmingsbesluit voor mijnbouwactiviteiten in het continentaal plat en de beoordeling of een milieueffectrapport nodig is die aan deze besluiten is gekoppeld. Daarnaast wordt in paragraaf 3 ingegaan op de betrokkenheid van decentrale overheden waaronder het adviesrecht voor provincies. Paragraaf 4 gaat in op de delegatiegrondslagen voor de wijzigingen. In paragraaf 5 is aangegeven hoe onderhavige wijzigingen zich verhouden tot het wetsvoorstel houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken I en II, 33 962) en het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet. Paragraaf 6 heeft betrekking op regeldruk en overige effecten. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de reacties die zijn gegeven bij de internetconsultatie van dit besluit. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de wijzigingen die zijn aangebracht na de voorhangprocedure. Paragraaf 9 en paragraaf 10 gaan respectievelijk over het overgangsrecht en de inwerkingtreding van dit besluit.

2. Aanleiding en bestaande situatie mijnbouwvergunningen en omgevingsvergunning

De opsporing en winning van olie, gas, zout en andere vormen van mijnbouw staan 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 burgers leeft het beeld dat een bedrijf met een opsporingsvergunning overal in het gebied waarvoor die vergunning is afgegeven mag boren. Dit is niet het geval. Bij de vergunningverlening voor mijnbouwactiviteiten is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de opsporings- en winningsvergunning en een opslagvergunning als bedoeld in de artikelen 6 en 25 van de Mijnbouwwet aan de ene kant en de omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wabo) voor het oprichten of het in werking hebben van een mijnbouwwerk 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 krijgt met de vergunning een exclusief recht. Alleen deze houder kan in een bepaald gebied naar delfstoffen in eigendom van de Staat een onderzoek doen. De houder van de vergunning krijgt de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het desbetreffende gebied. Deze vergunningen geven 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 mijnbouwactiviteiten op een concrete locatie, is op grond van de Wabo een omgevingsvergunning nodig voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk, tenzij alleen een melding hoeft te worden gedaan op grond van het Barmm. Bij de verlening van die omgevingsvergunning worden de effecten van het mijnbouwwerk op het milieu beoordeeld. Daarnaast is een omgevingsvergunning nodig voor het bouwen en – in de regel - voor het gebruik van gronden in strijd met een bestemmingplan, waarbij wordt gekeken naar de ruimtelijke inpassing. De vraag of en onder welke voorwaarden er naar delfstoffen of aardwarmte kan worden geboord of worden gewonnen op een bepaalde locatie is dus (anders dan veelal gedacht) niet geregeld in de opsporings- of winningsvergunning op grond van de Mijnbouwwet, maar wordt – net als bij veel andere activiteiten, zoals chemische installaties, afvalverwerking en energiecentrales, – geregeld op grond van artikel 2.1 van de Wabo.

In dit besluit worden de volgende maatregelen genomen:

- In de opsporingsfase zal in verband met het milieu weer een omgevingsvergunning nodig zijn voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo) dat betrekking heeft op het met een mobiele installatie aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat op land of in de territoriale zee. De melding op grond van het Barmm voor deze activiteit vervalt. De (her)invoering van deze vergunningsplicht maakt het tevens mogelijk de bestaande mer-beoordelingsplicht voor diepboringen uit te voeren (zie bestaande Bijlage, onderdeel D, categorie 17.2, van het Besluit mer).
- Naast het bestaande adviesrecht van gemeenten krijgen ook provincies een algemeen adviesrecht voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk (Artikel I, onderdeel B).
- Voor boringen in het continentaal plat komt er een instemmingsbesluit op grond van de Mijnbouwwet, waarvoor tevens de mer-beoordelingsplicht gaat gelden (Artikel II, onderdeel B, tweede lid: wijziging van Bijlage, onderdeel D, categorie 17.2, kolom 4, van het Besluit mer).

Het resultaat van dit besluit is dat de minister meer regie kan voeren op de locatie en de aanleg, wijziging of uitbreiding van een boorgat. De minister kan als bevoegd gezag sturen op de vraag of er ergens opsporing of winning plaats kan vinden (zie paragraaf 5.2 over samenhang met ruimtelijke ordening) en zo ja, hoe. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van veiligheid en de maatschappelijke vragen rond mijnbouwactiviteiten.

3. Hoofdlijnen van het besluit

3.1. Beoordeling van de milieuaspecten van opsporingsactiviteiten

3.1.1. Huidige situatie

De Wabo is op 1 oktober 2010 ingevoerd. De inwerkingtreding van deze wet leidde (met name) tot samenvoeging van de milieuvergunning uit de Wet milieubeheer en de bouwvergunning uit de Woningwet in een omgevingsvergunning met verdere instandhouding van de bepalingen van die wetten. De Wabo stelt daartoe een verbod om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren tot het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een mijnbouwwerk. De regels die uit dit verbod volgen, vloeien wat betreft de milieuaspecten voort uit de Wet milieubeheer.

Onder die wet is in 2008 met het Barmm een systeem van meldingen ingesteld voor activiteiten[3] met mobiele installaties bij mijnbouwwerken, in plaats van de toen geldende milieuvergunning. Vanaf 2008 bestaat naast een melding bij de Minister van Economische Zaken op grond van het Barmm voor opsporingsactiviteiten op land een vergunning voor het bouwen (met name putkelder en vloeistof dichte vloer) en, in voorkomend geval, voor het afwijken van het bestemmingsplan, die door het college van burgemeester en wethouders wordt verleend. Bij invoering van de Wabo in 2010 is dit systeem van meldingen voor activiteiten met mobiele installaties en het verlenen van de vergunning voor het bouwen niet veranderd. Vanaf 2008 tot heden heeft dus steeds de regel gegolden dat:
- een melding wordt gedaan bij de Minister van Economische Zaken voor activiteiten met een mobiele installatie en
- een vergunning wordt aangevraagd voor de bouwactiviteiten en een eventuele afwijking van het bestemmingsplan bij het college van burgemeester en wethouders.

Echter, het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat grijpt, zowel op land als zee, zodanig in op de fysieke leefomgeving dat een meldingsysteem niet meer voldoende wordt geacht om de directe gevolgen voor het milieu in de omgeving van de activiteit te beoordelen.

3.1.2. Doel

Dit besluit regelt dat voor een mobiele installatie:
- op land en in oppervlaktewater tot aan de buitengrens van de territoriale zee, waarmee een boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid, altijd een omgevingsvergunning op grond van de Wabo nodig is, waarbij tevens wordt beoordeeld of een milieueffectrapport gemaakt moet worden. Dit besluit past daartoe het Bor aan (artikel I, onderdeel A).
- op het continentale plat waarmee een boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid, altijd een instemming op grond van de Mijnbouwwet nodig is, waarbij tevens wordt beoordeeld of een milieueffectrapport gemaakt moet worden.
Dit besluit past daartoe het Barmm aan (artikel III, onderdeel E).

---

[3] Deze activiteiten zijn het aanleggen, testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen van een boorgat.

Met de omgevingsvergunning kunnen voorafgaand aan het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat alle aspecten van de boring worden getoetst aan de voorgenomen locatie (milieu, veiligheid, ruimtelijke inpassing, andere effecten op de omgeving). Uitvloeisel daarvan is dat de Minister van Economische Zaken meer regie kan voeren op de keuze van de locatie bij het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat.

3.1.3. Bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (land, water en territoriale zee)

De Wabo regelt dat één bestuursorgaan bevoegd gezag is voor alle onlosmakelijk samenhangende onderdelen van een omgevingsvergunning. Deze systematiek leidt ertoe dat bij het opnieuw invoeren van de vergunningplicht voor milieugevolgen bij het gebruik van een mobiele installatie bij het aanleggen van een boorgat voor de opsporing (artikel I, onderdeel A) de Minister van Economische Zaken ook bevoegd gezag wordt voor het bouwen van de installatie en het afwijken van het bestemmingsplan (artikelen 2.1 en 2.4, derde lid, van de Wabo in samenhang met artikel 3.3, vierde lid, van het Bor). Alleen wanneer een initiatiefnemer beschikt over alle noodzakelijke onderdelen van een omgevingsvergunning op grond van de Wabo kan er op een voorgenomen opsporingslocatie ook daadwerkelijk worden geboord.

3.1.4. Bevoegd gezag instemming (continentaal plat)
De Wabo is alleen van toepassing op land en in de territoriale zee. De Wet milieubeheer is slechts in een zeer beperkt aantal gevallen van toepassing in de Economische Exclusieve Zone (EEZ). De Mijnbouwwet is daarentegen geheel van toepassing in het met de EEZ vrijwel overeenkomende gebied van het continentale plat. Met het instemmingsbesluit van de Minister van Economische Zaken wordt krachtens artikel 49, eerste lid, van de Mijnbouwwet geregeld dat de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van het aanleggen, wijzigen en uitbreiden van een boorgat in het continentale plat overeenkomt met de beoordeling van de gevolgen van deze activiteit in de territoriale zee. Dit besluit past daartoe het Barmm aan (artikel III, onderdeel E en I).

3.1.5. Wat blijft ongewijzigd

Ongewijzigd blijft dat een omgevingsvergunning nodig is voor het winnen van delfstoffen, aardwarmte of andere natuurlijke hulpbronnen en het opslaan van stoffen in de diepe ondergrond, op land, in oppervlaktewater tot de buitengrens van de territoriale zee. Bij het winnen wordt naast een permanente installatie voor het wijzigen of uitbreiden van een boorgat ook gebruik gemaakt van mobiele installaties. Alle activiteiten met mobiele installaties vallen onder de omgevingsvergunning voor het voor winning of opslag bestemde mijnbouwwerk. Dit verandert niet met dit besluit. Deze activiteiten met mobiele installaties kunnen bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de winningsinstallatie en de opslaginstallatie in die

vergunning worden opgenomen, voor zover op dat moment voldoende inzicht is in de effecten van deze activiteiten.
Als de mobiele installaties later worden ingezet en niet in de omgevingsvergunning voor het voor winning bestemde mijnbouwwerk zijn opgenomen, wordt een aanvraag tot wijziging van die omgevingsvergunning ingediend wegens verandering van de inrichting (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, onder 2°, van de Wabo). Dit verandert niet met dit besluit.

Artikel 40 van de Mijnbouwwet bevat een vergunningstelsel in aanvulling op de Wabo, de zogenoemde mijnbouwmilieuvergunning. Dit stelsel is alleen van toepassing als de Wabo niet van toepassing is (artikel 40, eerste lid, van de Mijnbouwwet).
De Wabo is niet van toepassing bij mijnbouwwerken in het continentaal plat. Dit betekent dat voor het oprichten en in stand houden van een voor winning bestemd mijnbouwwerk in het continentaal plat een mijnbouwmilieuvergunning nodig is als bedoeld in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet. Ook hier geldt dat alle activiteiten met een mobiele installatie, dus ook het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat, deel uitmaken van de vergunning voor het mijnbouwwerk waarmee een winningsactiviteit wordt uitgevoerd. Dit verandert niet met dit besluit (zie artikel III, onderdeel D; artikel 5).

Ook het regime voor onderzeese installaties wijzigt niet met dit besluit. Op grond van de Wabo en de Mijnbouwwet geldt voor onderzeese installaties die niet zijn verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk in de territoriale zee en in het continentaal plat geen vergunningplicht. Onderzeese installaties die zijn verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk maken onderdeel uit van de omgevingsvergunning of de mijnbouwmilieuvergunning voor het winnen van delfstoffen (artikel III, onderdeel D; artikel 5).

Verder blijft de meldingsplicht bestaan bij de activiteiten testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat met een mobiele installatie (artikelen 6, 7 en 8 van het Barmm), indien niet geplaatst bij een winning (Artikel III, onderdelen G en H; artikel 7, zesde lid, en artikel 8, zesde lid). Deze activiteiten zijn over het algemeen minder ingrijpend. Daarnaast is daarbij 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.

Ook het systeem van algemene regels in het Barmm verandert niet. Deze algemene regels (onder meer voor geluid, bodembescherming, afvalstoffen) zijn gesteld in het belang van de bescherming van het milieu. Deze regels zijn van toepassing op alle activiteiten met mobiele installaties en onderzeese installaties (artikel I, onderdeel D; artikel 4, eerste lid). Uitgezonderd van deze algemene regels is het gebruik van deze installaties in een gevoelig gebied, zoals een Natura 2000-gebied, omdat de algemene regels dan veelal niet voldoen en alle voorschriften in samenhang in de

omgevingsvergunning geregeld worden. Ook dit is niet veranderd (zie artikel III, onderdeel D; artikel 4, tweede lid).
De algemene regels gelden (buiten voornoemde gevoelige gebieden) voor alle mobiele installaties en onderzeese installaties, ook voor installaties die zijn geplaatst bij en zijn verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk, en ongeacht of daarvoor een omgevingsvergunning op grond van de Wabo, een mijnbouwmilieuvergunning op grond van de Mijnbouwwet of een instemming nodig is. Dit verandert niet met de wijziging van artikel 4 van het Barmm (artikel III, onderdeel D; artikel 4, eerste lid).

3.1.6. Aanvullende voorschriften

Het uitgangspunt van algemeen geldende regels betekent dat aan een vergunning of een instemming voor activiteiten met een mobiele installatie in beginsel geen milieuvoorschriften worden verbonden die al zijn geregeld in die algemene regels. Echter, soms kan het nodig zijn om de voorwaarden, beperkingen en voorschriften toe te spitsen op specifieke activiteiten of voor een specifieke locatie. Met dit besluit wordt daartoe voorzien in de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om bij een vergunning of een instemming aanvullende eisen te stellen ten opzichte van de algemene regels of een algemene regel buiten toepassing te laten onder het stellen van beperkingen en voorwaarden (artikel III, onderdeel E; artikel 5b).

3.1.7. Samenloop vergunning/instemming en besluit tot vaststelling van een maatwerkvoorschrift

In de artikelen 20 en 61, tweede lid, van het Barmm was al de mogelijkheid gegeven om met een besluit tot vaststelling van een maatwerkvoorschrift aanvullende eisen te stellen met betrekking tot geluid, onderscheidenlijk energieverbruik, ten opzichte van de algemene regels of een algemene regel niet van toepassing te verklaren. Artikel I, onderdeel E, voorziet met artikel 5b, tweede lid, in een voorziening om samenloop met een vergunning of instemming te voorkomen. Deze voorziening komt erop neer dat in een vergunning hetzelfde kan worden geregeld voor geluid en energie als in een maatwerkvoorschrift.

3.1.8. Samenloop vergunning/instemming en melding

Voor mobiele installaties wordt op grond van de artikelen 7 en 8 van het Barmm een melding gedaan. Op grond van de melding wordt beoordeeld of de werkzaamheden met mobiele installaties voor het testen, onderhouden, repareren en buiten gebruik stellen van een boorgat binnen de algemene regels van het Barmm vallen. Dit is onveranderd.
In de gevallen waarin een omgevingsvergunning of een instemming is verleend voor het aanleggen, wijzigen, of uitbreiden van een boorgat, is een melding overbodig, omdat de milieugevolgen in dat geval al zijn beoordeeld bij de vergunningverlening of bij de instemming. De melding blijft dan achterwege (artikel III, onderdelen G en H, tweede lid; artikelen 7, zesde lid en 8, zesde lid). Van de activiteiten, waarbij een

melding wordt gedaan, wordt kennis gegeven in de Staatscourant en één of meer dag-nieuws, of huis-aan-huisbladen. Voor zover bepaalde gegevens al eerder zijn verstrekt, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningverlening voor het voor winning bestemd mijnbouwwerk op het continentaal plat, hoeven die niet nogmaals te worden verstrekt.

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

3.2.1. Mer-beoordeling diepboringen

Op grond van Bijlage, onderdeel D, categorie 17.2, van het Besluit mer zijn diepboringen mer-beoordelingsplichtig. Dit betekent dat een uitvoerder, voordat een vergunning wordt aangevraagd, een verzoek indient tot het nemen van een beslissing of een milieueffectrapport (MER) moet worden gemaakt (artikelen 7.16, eerste lid, en 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Deze mer-beoordelingsplicht geldt voor diepboringen dan wel een uitbreiding of wijziging daarvan. Boorgaten voor het opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte of de opslag van stoffen zijn mijnbouwwerken. De Mijnbouwwet- en regelgeving is van toepassing op boorgaten voor het opsporen of winnen van delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 meter aanwezig zijn, voor de opslag van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter en voor het opsporen of winnen van aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter. 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- en regelgeving dan wel wijziging of uitbreiding daarvan valt daarmee in elk geval onder het begrip "diepboring dan wel wijziging of uitbreiding daarvan" als bedoeld in het Besluit mer en is daarmee mer-beoordelingsplichtig. Bij een uitbreiding wordt op een later moment in het bestaande boorgat verder geboord. Een bestaand boorgat kan worden gewijzigd door een aftakking of een vertakking (side track) te maken. Voor het testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat met een mobiele installatie geldt volgens de mer-richtlijn 2011/92/EU geen mer-beoordelingsplicht.

3.2.2. Koppeling mer-beoordelingsplicht aan een besluit

De mer-richtlijn 2011/92/EU verplicht de lidstaten tot het nemen van een formeel besluit door het bevoegd gezag voor mer-beoordelingsplichtige activiteiten. De boorgaten die worden aangelegd in verband met de winning van delfstoffen vallen in het huidige systeem in elk geval onder de vergunning voor het voor winning bestemd mijnbouwwerk (omgevingsvergunning en mijnbouwmilieuvergunning). Deze besluiten zijn mer-beoordelingsplichtig. Omdat voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie op land in de opsporingsfase een melding op grond van het Barmm gold, was de mer-beoordelingsplicht in voorkomende gevallen gekoppeld aan het besluit tot afwijken van het bestemmingsplan, indien zo'n besluit nodig was (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo). Nu de uitzondering voor het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat met een mobiele installatie vervalt, geldt voor

het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat altijd een mer-beoordelingsplicht.
Verder regelt dit wijzigingsbesluit een besluit tot instemming voor het aanleggen, wijzigen en uitbreiden van een boorgat met een mobiele installatie in het continentaal plat (artikel 5a van het Barmm). Dit instemmingsbesluit van de Minister van Economische Zaken geldt als formeel mer-plichtig besluit (wijziging van het Besluit mer; artikel II, onderdeel B, tweede lid, onderdeel d). De instemming heeft het karakter van een vergunning en komt tot stand met een eenvoudige voorbereidingsprocedure. Een uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voor tijdelijke activiteiten in het continentaal plat, waarvan geen nadelige gevolgen voor het milieu worden verwacht en waarbij geen direct omwonenden zijn, niet nodig.

3.2.3. Bestaande procedure mer-beoordelingsplicht (paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer)

De uitvoerder die met een mobiele installatie een boorgat wil aanleggen, uitbreiden of wijzigen in het continentaal plat moet een aanvraag tot instemming indienen. Omdat de uitvoerder eerst moet weten of hij een MER moet maken, zal hij 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. Afhankelijk van het oordeel van de Minister van Economische Zaken overlegt de uitvoerder bij de aanvraag om instemming 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 (zie paragraaf 7.10 van de Wet milieubeheer). 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 in dit besluit geen wettelijke beslistermijn opgenomen voor het besluit tot instemming, bedoeld in artikel 5a, 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 artikel 4:13, eerste lid, van 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 tegemoet kan zien (artikel 4:14, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

3.3. Betrokkenheid van decentrale overheden - adviesrecht voor provincies

Door het opnieuw invoeren van de vergunningplicht voor het aanleggen, wijzigen en uitbreiden van een boorgat wordt de Minister van Economische Zaken vanwege de systematiek van de Wabo, aansluitend bij de bestaande bevoegdheid van de minister bij winning van delfstoffen, bevoegd voor de onlosmakelijk daarmee verbonden activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan.

Provincies hebben beperkte en specifieke adviesrechten bij de omgevingsvergunning (zie paragraaf 6.1 van het Bor). Het is voorstelbaar dat bij het aanleggen van boorgaten en het winnen van delfstoffen of aardwarmte 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 voor het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat en het winnen van delfstoffen of aardwarmte een algemeen adviesrecht, indien de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is. Bij opslag van afvalstoffen en gevaarlijke stoffen verleent gedeputeerde staten op grond van artikel 6.8 van het Besluit omgevingsrecht een verklaring van geen bedenkingen. In het geval de Minister van Economische Zaken niet bevoegd is, zoals bij de winning van aardwarmte bij een tuinbouwbedrijf, voorziet artikel 6.9 van het Besluit omgevingsrecht in een passende procedure voor de gemeente als bevoegd gezag en heeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid tot het geven van een verklaring van geen bedenkingen en is mede verantwoordelijk voor de handhaving.

Het adviesrecht heeft betrekking op provinciale belangen. Naast gedeputeerde staten hebben burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd, een algemeen adviesrecht als de Minister van Economische Zaken de omgevingsvergunning verleent. Gelet hierop is het van belang dat gedeputeerde staten zich beperken tot provinciale belangen om overlap te voorkomen tussen deze adviezen. Het begrip ‘provinciale belangen’ strekt zich om te beginnen in elk geval uit tot de belangen die bij of krachtens de wet aan de provincies zijn toevertrouwd (artikel 1:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en memorie van toelichting, Kamerstukken II, 1988/89, 21221, nr. 3, blz. 34) zoals de belangen die worden gediend met stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en luchthavens van regionale betekenis (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 103). Verder is de

vraag wat een provinciaal belang is, mede afhankelijk van de bestuurlijke context in de desbetreffende provincie op een bepaald moment (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 78). Dit betekent dat hetgeen als provinciaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen, mede afhankelijk van de keuzes die provincies zelf hebben gemaakt.

Dit 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 adviesrecht op de instemming met een winningsplan dat is voorzien in artikel I, onderdeel M, van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Kamerstukken II 2015/16, 34 348). De aanwijzing van de provincie als adviseur bij omgevingsvergunningen voor mijnbouwwerken voor het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat en het winnen van delfstoffen of aardwarmte wordt geëffectueerd door aanpassing van artikel 6.1 van het Bor.

Met de invoering van de omgevingsvergunning voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie zijn burgemeester en wethouders in de opsporingsfase niet langer bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor het bouwen en het afwijken van het bestemmingsplan. Met dit besluit blijft onveranderd de bepaling in artikel 6.1 van het Bor dat in het geval een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor een omgevingsvergunning het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project wordt uitgevoerd een algemeen adviesrecht heeft. Daarnaast zal in de meeste gemeenten bij mijnbouwactiviteiten een aanpassing van het bestemmingsplan nodig zijn of moet de Minister van Economische Zaken een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Onveranderd is dat artikel 6.5 van het Bor regelt dat de Minister van Economische Zaken aan de gemeente een verklaring van geen bedenkingen vraagt om de omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan te kunnen verlenen. Gemeenten hebben met de verklaring van geen bedenkingen een vergelijkbare sturing als dat zij hadden als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Een verklaring van geen bedenkingen is alleen 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 voor het oprichten of in werking hebben van een mijnbouwwerk als er wordt geloosd op het riool. De minister zal verder bij de voorbereiding van de omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan ook overleg moeten plegen met de besturen van de waterschappen als hun belangen door het besluit in het geding zijn. Daarnaast is

vereist dat in de toelichting bij de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan wordt ingegaan op de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Deze betrokkenheid vindt plaats in het kader van het watertoetsproces, waarbij ook de gevolgen voor primaire waterkeringen aan de orde kunnen worden gesteld. 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.

De belangen van de drinkwaterbedrijven met betrekking tot het grondwaterbeheer, de grondwaterkwaliteit en de oppervlaktewaterkwaliteit ten behoeve van drinkwater zijn al goed geborgd door de provinciale taak voor het beschermen van de kwaliteit van de regionale grond- en oppervlaktewateren en de regels van het Rijk daarover. De provincies kunnen als eigenaar van de drinkwaterbedrijven en gezien hun wettelijke taak in hun advies voor de omgevingsvergunning hiervoor specifiek aandacht vragen. Ook is de bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de waterwinning integraal onderdeel van het watertoetsproces. Het ligt in de rede dat zowel de provincies, als in voorkomende gevallen het waterschap, het plaatselijke drinkwaterbedrijf betrekt bij haar advisering.

Ook het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Kamerstukken II 2015/16, 34 348) dat onderdeel is van het brede pakket aan samenhangende wijzigingen, voorziet erin dat decentrale overheden eerder en vaker betrokken worden in het proces van besluitvorming over opsporings- en winningsvergunningen op grond van de Mijnbouwwet. Dat wetsvoorstel voorziet tevens 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 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 adviseren over de gevolgen van het winnen van delfstoffen op de omgeving. 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

De Wabo geldt voor land, oppervlaktewater en de territoriale zee, dus niet in de exclusieve economische zone (het continentaal plat). Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo bepaalt dat een omgevingsvergunning nodig is om "een project uit te voeren

voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: (...) het oprichten of veranderen van de werking of het in werking hebben van een (...) mijnbouwwerk". Dit geldt in eerste instantie voor een mijnbouwwerk op land of in de territoriale zee. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën kunnen worden aangewezen waarvoor het niet geldt. Artikel 2.5 van het Bor wijst mijnbouwwerken aan als bedoeld in het Barmm. De wijziging van artikel 2.5 van het Bor (artikel I, onderdeel A) en de wijziging van de artikelen 4 en 5 van het Barmm (artikel I, onderdeel D) houden in dat geen omgevingsvergunning is vereist voor het testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat. Wel is een vergunning vereist als met een mobiele installatie een boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid. Bij de aanleg van een boorgat dan wel uitbreiding of wijziging daarvan is met onderhavig besluit een omgevingsvergunning verplicht gesteld. Het plaatsen van mobiele installaties bij een voor winning bestemd mijnbouwwerk blijft vergunningplichtig zoals voorheen. Artikel 3.10, derde lid, van de Wabo en artikel 3.3 van het Bor voorzien daartoe in een eenvoudige procedure bij de Minister van Economische Zaken, indien de installatie "niet leidt tot andere gevolgen voor het milieu". In aanvulling op deze bestaande regelingen wordt in artikel I, onderdeel B, van dit besluit voorzien in het adviesrecht voor de provincie op grond van artikel 2.26, derde lid, van de Wabo.

In artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo is bepaald dat voor zover met betrekking tot de activiteit algemeen verbindende voorschriften gelden, de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden daarvan alleen kunnen afwijken voor zover dat bij die regels is toegestaan. In deze regeling wordt van deze bepaling gebruik gemaakt door te bepalen dat aan de omgevingsvergunning voorschriften met aanvullende eisen kunnen worden verbonden en dat bij de omgevingsvergunning van de algemene regels mag worden afgeweken (artikel I, onderdeel E; artikel 5b).

4.2. Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet vult de Wabo aan. Indien de vergunningplicht op grond van de Wabo niet van toepassing is (artikel 40, eerste en tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet) is de Mijnbouwwet van toepassing. Voor een uitzondering op een vergunningplicht is een uitzondering op de Wabo derhalve niet voldoende. Om die reden worden de activiteiten ook uitgezonderd van de vergunningplicht op grond van de Mijnbouwwet.

Mobiele installaties op land, in de territoriale zee en op het continentaal plat die worden gebruikt voor het testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat zijn met toepassing van de tweede volzin van het genoemde artikel 40, tweede lid, daarom ook uitgezonderd van de vergunningplicht voor het oprichten of in stand houden van een mijnbouwwerk (artikel III, onderdeel D; artikel 5).

Het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat met een mobiele installatie in het continentaal plat in de opsporingsfase is eveneens uitgezonderd van de

vergunningplicht op grond van de Mijnbouwwet. Deze installaties worden in de opsporingsfase slechts tijdelijk gebruikt en een mijnbouwmilieuvergunning met uniforme openbare voorbereidingsprocedure is beschouwd als een disproportionele maatregel voor deze tijdelijke activiteit. Voor deze installaties geldt met de instemming een eenvoudiger besluitvormingsprocedure volgens titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Artikel III, onderdeel E; artikel 5a). Artikel 49, eerste tot en met derde lid, van de Mijnbouwwet is de delegatiegrondslag voor de 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. Echter: mobiele installaties die zijn geplaatst bij een voor winning bestemd mijnbouwwerk op het continentaal plat blijven vergunningplichtig (Artikel III, onderdeel D; artikel 5). Voor onderzeese installaties is op overeenkomstige wijze geregeld dat deze uitgezonderd blijven van de vergunningplicht op grond van de Mijnbouwwet, tenzij een onderzeese installatie wordt verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk (Artikel III, onderdeel D; artikel 5).

Daarnaast worden op grond van artikel 40, tweede lid, tweede volzin, van de Mijnbouwwet in het belang van de bescherming van het milieu algemene regels gesteld.

4.3. Wet milieubeheer

In 2008 zijn in het Barmm krachtens hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer en artikel 40 van de Mijnbouwwet algemene regels gesteld voor mobiele installaties en onderzeese installaties. Dit systeem als zodanig blijft met dit besluit ongewijzigd. De grondslag voor het stellen van algemene regels voor inrichtingen, in hoofdzaak zijnde een mijnbouwwerk, is artikel 8.40, eerste lid, en artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Artikel 8.42a van de Wet milieubeheer biedt de grondslag om te bepalen in het Barmm dat bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de algemene regels.

Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, dat 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 in het Besluit mer de instemming (artikel II, onderdeel B, tweede lid) opgenomen als besluit waarbij een mer-beoordelingsplicht voor diepboringen in het continentale plat geldt en worden enkele andere wijzigingen aangebracht om het Besluit mer in overeenstemming met deze richtlijn toe te kunnen passen.

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 voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk verleent bij (milieubelastende) activiteiten voor het aanleggen, uitbreiden en wijzigen van een boorgat met mobiele installaties. Dit is in overeenstemming met het wetsvoorstel houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken I en II, 33 962) dat een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten vereist. Het voornemen is om de aanwijzing van de Minister van Economische Zaken als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk (delfstoffen, aardwarmte, opslag, etc.) te continueren en aan te wijzen als bevoegd gezag voor het geheel van samenhangende milieubelastende activiteiten (artikel 5.12, tweede lid, van de Omgevingswet). Dit laat onverlet dat onder de systematiek van de Omgevingswet de initiatiefnemer ervoor kan kiezen om voor verschillende activiteiten afzonderlijk vergunningen aan te vragen, zoals een vergunning voor een bouwactiviteit en een vergunning voor een afwijkactiviteit (zie nadere uitleg van deze systematiek: Kamerstukken II 2013/2014, 33 962, nr. 3, blz. 160 en 161). Bij projecten van nationaal belang kan de Minister van Economische Zaken onder de Omgevingswet met de projectprocedure verantwoordelijkheid nemen (afdeling 5.2 van de Omgevingswet). De krachtens het Barmm geldende algemene regels voor mijnbouwwerken 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 provincies (naast het bestaande algemene adviesrecht van gemeenten) voorzien in een algemeen adviesrecht bij het aanleggen van een boorgat dan wel het wijzigen of uitbreiden daarvan en het winnen van delfstoffen of aardwarmte, voor zover de Minister van Economische Zaken het bevoegd gezag is. Verder hebben gemeenten op grond van het Bor een algemeen adviesrecht bij een aanvraag om een omgevingsvergunning als een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning. Het wetsvoorstel Omgevingswet en de uitvoeringsregelingen daarvan voorzien 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 een recht van:
- advies voor de gemeente met betrekking tot bouwactiviteiten,
- advies met instemming voor de gemeente met betrekking tot een afwijkactiviteit (thans: afwijken van een bestemmingsplan),
- advies voor de provincie met betrekking tot milieubelastende activiteiten, en

- advies met instemming voor de provincie indien de milieubelastende activiteit mede omvat het ondergronds opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn, of van gevaarlijke stoffen.
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 (bepaalde) omgevingsrechtelijke aspecten van activiteiten met betrekking tot mijnbouw in het continentaal plat niet meer worden geregeld door de Mijnbouwwet. De mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet is opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet. De instrumenten van de Omgevingswet, de daarin opgenomen regeling over de milieueffectrapportage en de daarin gekozen constructie bij mer-beoordelingsplichtige activiteiten (waaronder de huidige omgevingsvergunning beperkte milieutoets), gaan daarmee ook gelden voor de activiteiten met betrekking tot mijnbouw die het milieu belasten. De instemming zal vervallen.

5.2. Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen) en samenhang met de Wet ruimtelijke ordening

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 (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Kamerstukken II 2015/16, 34 348, nr. 2) 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.

Het Rijk maakt een Structuurvisie Ondergrond 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. In deze ruimtelijke visie worden functies in de ondergrond onderling én ten opzichte van de bovengrond gewogen. 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 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.

6. Regeldruk en overige effecten

Er is een voorkeur voor algemene regels boven vergunningen. In dit voorstel is toch gekozen voor een vergunningplicht voor het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat, omdat een vergunning 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.

6.1. Regeldrukkosten

Het besluit heeft directe betekenis voor de bedrijven die zich bezig houden met opsporing van delfstoffen en aardwarmte. Jaarlijks worden er rond de 20 opsporingsboringen naar delfstoffen, of aardwarmte of opslag verricht. Voor deze boringen kan nu worden volstaan met een melding, maar wordt op basis van dit besluit een vergunning vereist. De administratieve lasten zullen hierdoor toenemen. Deze toename zit niet zozeer in de aan te leveren gegevens - voor deze vergunningen gelden in beginsel dezelfde informatievereisten en ook dezelfde voorschriften als voor de huidige meldingen -, maar de doorlooptijd van de procedure neemt wel toe. Op land kan een melding voor een boring ten minste vier weken voor aanvang van de werkzaamheden worden ingediend (artikel 7 van het Barmm). Op de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Bovendien moet de aanvrager rekening houden met de mogelijkheid dat zijn aanvraag wordt afgewezen. Mijnbouwbedrijven zullen daarom een vergunningaanvraag eerder indienen. Ook zijn er kosten verbonden aan mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures.
Op het continentaal plat gaat de termijn van twee weken naar vier weken (artikel 8a (nieuw)), maar ook daar zullen bedrijven waarschijnlijk eerder zekerheid willen. De flexibiliteit van mijnbouwbedrijven om hun boorprogramma aan te passen zal afnemen. Overigens moeten mijnbouwbedrijven bij boringen op land nu ook al een omgevingsvergunning voor het bouwen en, vaak, voor het afwijken van het bestemmingsplan bij de gemeente aanvragen. Voor deze laatste vergunning geldt ook de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze vergunningen kunnen voortaan met dit besluit in één keer met het onderdeel milieu van de omgevingsvergunning bij de minister van Economische Zaken worden aangevraagd.

Ook moeten mijnbouwbedrijven rekening houden met de mogelijkheid van bezwaar en beroep door derden. Behalve extra tijd en kosten neemt de onzekerheid voor bedrijven hierdoor toe. Aan de inhuur van boorinstallaties zijn hoge kosten verbonden. Mijnbouwbedrijven zullen daarom ruim van te voren zekerheid willen hebben over hun vergunning. Eventuele extra kosten voor de huur van installaties zijn te vermijden door een tijdige aanvraag van de vergunningen en om die reden moeilijk kwantificeerbaar.

6.2. Administratieve lasten

Doordat er weer een vergunningplicht komt voor het aanleggen, wijziging of uitbreiden van een boorgat leidt het besluit, afgezet tegen de nu geldende meldingsplicht, tot een verhoging van de administratieve lasten van de betrokken bedrijven. Het aantal vergunningaanvragen zal naar verwachting rond de twintig per jaar liggen. De toename van de kosten voor de bedrijven is beperkt; enerzijds zijn vergunningaanvragen in de praktijk gebaseerd op informatie die maatschappijen vaak al voor handen hebben en daardoor zijn de kosten voor een aanvraag betrekkelijk laag; anderzijds vervangt de vergunningplicht een meldingsplicht waaraan ook kosten verbonden zijn. De extra kosten voor het omzetten van de melding in een vergunningaanvraag worden op € 1500 per aanvraag geschat, waardoor administratieve lasten met ca. € 30.000 per jaar zullen toenemen. Mijnbouwbedrijven zullen in de praktijk echter vooral last hebben van de langere doorlooptijden totdat de vergunning onherroepelijk is. In verband met de mer-beoordelingsplicht voor diepboringen en de wens om meer sturing te geven bij boringen in de opsporingsfase is het regelen van een omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk met betrekking tot deze activiteiten toch noodzakelijk geacht. Op zee is - omdat hier geen omwonenden zijn - gekozen voor het minder belastende instemmingsvereiste. De doorlooptijd hiervan is korter.

6.3. Toezicht en nalevingskosten

De kosten voor toezicht en de nalevingskosten zullen naar verwachting niet toenemen, omdat de algemene regels van het Barmm blijven gelden en niet de verwachting is dat nadere voorschriften nodig zullen zijn. Immers SodM houdt nu ook al toezicht op boringen onder andere op basis van de Barmm-melding. Met dit besluit zal SodM toezicht houden op de naleving van de vergunning. Omdat de eisen aan de melding gelijk zijn aan de eisen voor de vergunning nemen de toezicht- en nalevingskosten in beginsel niet toe.

7. Consultatie

7.1. Inleiding

Het concept besluit is van mei 2014 tot oktober 2015 meerdere keren met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van IPO, VNG en Unie van Waterschappen besproken. Verder heeft een ieder van 27 oktober 2015 tot en met 23 november 2015 op de website www.internetconsultatie.nl. zijn reactie op het ontwerp wijzigingsbesluit kunnen geven. Er zijn in totaal 18 reacties ontvangen. Deze reacties zijn afkomstig van (organisaties van) decentrale overheden (10), de mijnbouwsector (2), milieuorganisaties (1), overige organisaties (2) en particulieren (3).
De reacties van decentrale overheden, maar ook milieu- en andere organisaties zijn over het algemeen positief over de voorgestelde wijzigingen en met name over de vergunningplicht voor het aanleggen, uitbreiden en wijzigen van een boorgat.
Wel waren nog er nog diverse vragen en opmerkingen over onder andere (het uitbreiden van) het adviesrecht van betrokken overheden bij deze nieuwe vergunning.
Vanuit de sector zijn een aantal technische opmerkingen en suggesties voor verduidelijking van het voorstel ontvangen. Er waren zorgen over de overgangsregeling, met name of het voorstel ook de regels voor mobiele installaties bij winning zou wijzigen. Dit is niet het geval (zie paragraaf 3.1.4). Anderen maakten opmerkingen over de betrokkenheid van andere ministeries bij de vergunningverlening of vonden dat ook andere mijnbouwactiviteiten met mobiele installaties vergunningplichtig zouden moeten zijn. Ook waren er nog een aantal vragen over het wetsvoorstel Omgevingswet die, hoewel relevant, toch buiten de scope van deze regeling vallen. Verschillende onderwerpen in het wetsvoorstel Omgevingswet die zijn aangestipt in de reacties worden nog uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. De adviesrechten, de vergunningplicht en het bevoegd gezag worden geregeld in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Dat ontwerpbesluit is nog in ontwikkeling en zal naast de andere uitvoeringsbesluiten dit jaar voor internetconsultatie worden voorgelegd, opdat een ieder reacties kan indienen. Voor zover onder het wetsvoorstel Omgevingswet al bepaalde uitgangspunten zijn geformuleerd, zoals één minister als bevoegd gezag bij activiteiten van nationaal belang en het subsidiariteitsbeginsel bij de verklaring van geen bedenkingen voor gemeenten bij wijziging van het bestemmingsplan, worden die uitgangspunten bij dit wijzigingsbesluit gevolgd om onnodige wijzigingen te vermijden.

Naar aanleiding van de consultatiereacties is het ontwerpbesluit en de toelichting op verschillende onderdelen aangepast. In onderstaande subparagraaf 7.2 wordt ingegaan op de belangrijkste reacties en wat hiermee is gedaan.

7.2. Belangrijkste consultatiereacties

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) merkt met betrekking tot het verstrekken van omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan in verband met mijnbouwwerken op dat provinciale belangen nu via ruimtelijke verordeningen doorwerken in beslissingen van gemeenten. Om deze belangen te borgen als de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is, zouden provincies (net als gemeenten) een verzwaard adviesrecht moeten krijgen bij een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan.

Dit is niet nodig, omdat gemeenten bij het afgeven van de verklaring van geen bedenkingen rekening moeten houden met (ruimtelijke) verordeningen van de provincie. Als een verklaring van geen bedenkingen wordt geweigerd door de gemeente, wegens strijd met de provinciale verordening, dan is de Minister van Economische Zaken gehouden de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan te weigeren.
Verder vraagt het IPO om aanvullende voorschriften op te nemen bij vergunningen voor de aanleg van boorgaten om het onderhoud hiervan aan nadere regels te kunnen onderwerpen.
Dit is niet mogelijk. Het aanleggen en onderhouden van een boorgat zijn aparte activiteiten. Voor de aanleg van een boorgat in de opsporingsfase is een omgevingsvergunning nodig waaraan voorschriften kunnen worden verbonden. Voor het onderhouden van een boorgat blijft de huidige meldingsplicht gelden (artikel 7 van het Barmm). Hiervoor gelden alleen de algemene voorschriften uit het Barmm. Wel kan er, indien er in een specifiek geval zorgen zijn over het milieu, in aanvulling op of in afwijking van deze algemene regels een besluit tot vaststelling van een maatwerkvoorschrift worden genomen. Bijvoorbeeld over de monitoring van het diepe grondwater, waar VEWIN in haar reactie om vraagt. Het is niet nodig om ook voor het onderhouden of sluiten van een boorgat een vergunningplicht in te voeren, zoals de Vereniging GasTvrij Terschelling vraagt. Er is voor gekozen om voor het aanleggen van een boorgat een omgevingsvergunningplicht voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk op grond van de Wabo te regelen, omdat bij het aanleggen van het boorgat voor het eerst wordt bepaald waar de voorgenomen mijnbouwactiviteiten precies plaatsvinden en de milieugevolgen daarvan dan kunnen worden beoordeeld, waarbij dan ook een mer-beoordeling geldt. De overige activiteiten met mobiele installaties (testen, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat) zijn over het algemeen minder ingrijpend en niet mer-beoordelingsplichtig, zodat voor deze activiteiten kan worden volstaan met de geldende meldingsplicht. In voorkomende gevallen kunnen indien nodig wel maatwerkvoorschriften worden opgenomen.
De Unie van Waterschappen vraagt om een direct adviesrecht bij de voorbereiding van omgevingsvergunningen voor mijnbouwwerken.
Bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zullen de waterschappen worden betrokken voor de uitvoering van de watertoets. De Minister van Economische Zaken zal overleg plegen met de besturen van de waterschappen als hun belangen door de voorgenomen vergunning geraakt kunnen worden. Bij de omgevingsvergunning wordt met een motivering ingegaan op de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Deze betrokkenheid vindt plaats in het kader van het watertoetsproces, waarbij ook de gevolgen voor primaire waterkeringen aan de orde kunnen worden gesteld (zie verder ook paragraaf 3.3).
Nogepa en ook EBN vinden de ontwerpregeling, waarin in het Bor voor de activiteiten met mobiele installaties waarvoor wel een omgevingsvergunning is vereist wordt verwezen naar het Barmm, niet duidelijk.
Naar aanleiding van deze opmerkingen is de regeling aangepast en is in het Bor opgenomen voor welke activiteiten met mobiele installaties wel een

omgevingsvergunning is vereist (deze zijn uitgezonderd van de uitzondering dat voor activiteiten met een mobiele installatie geen omgevingsvergunning is vereist).
Ook vinden zij – gelet op de praktijk in de sector – de overgangstermijn zoals voorgesteld is de ontwerp regeling te kort. Een investeringsbeslissing wordt pas genomen wanneer alle vergunningen (onherroepelijk) zijn verleend.
Naar aanleiding van deze opmerkingen is het overgangsrecht aangepast, zodat mijnbouwbedrijven meer ruimte hebben om voorgenomen of reeds aangevangen projecten waarvoor een melding is gedaan, onder het huidige regime af te ronden.
Ook is mede naar aanleiding van opmerkingen van Nogepa en EBN de paragraaf over regeldruk aangepast.
Vewin vraagt om een adviesrecht voor drinkwaterbedrijven bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten.
Bij brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 februari 2015 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de contouren van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet (Kamerstukken II, 2014-2015, 33118 en 33962, nr. 18) is opgemerkt dat het drinkwaterbelang "goed is geborgd door de provinciale taak voor het beschermen van de kwaliteit van de regionale grond- en oppervlaktewateren en de regels van het Rijk daarover. De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning is bovendien integraal onderdeel van de watertoets. Een adviesrecht van de drinkwaterbedrijven is dan ook niet nodig en past niet bij de terughoudende lijn voor nieuwe wettelijke adviesrechten." Omdat het Bor, Besluit mer en Barmm opgaan in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet is er voor gekozen om deze lijn ook voor de voorliggende wijziging ten aanzien van mijnbouw te hanteren.
Milieudefensie en de Vereniging GasTvrij Terschelling constateren dat de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning bij mijnbouwactiviteiten. Mede naar aanleiding van de het OVV-rapport Aardbevingsrisico's in Groningen vragen zij om de Minister van Infrastructuur en Milieu te betrekken bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor mijnbouwactiviteiten.
Op grond van de Wabo is de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning met betrekking tot een mijnbouwwerk. Onder het wetsvoorstel Omgevingswet is het uitgangspunt één bevoegd gezag. Dat betekent op het niveau van het Rijk dat één van de ministers wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het Bor gaat op in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Deze keuze geldt ook voor mijnbouw. Echter waar nodig zal de Minister van Economische Zaken andere ministeries betrekken bij besluiten over de opsporing of winning van delfstoffen in Nederland. Zo worden belangrijke besluiten over de gaswinning in Groningen sinds enkele jaren in de Ministerraad genomen en wordt door de Minister van Infrastructuur en Milieu samen met de Minister van Economische Zaken gewerkt aan het opstellen van een structuurvisie ondergrond (STRONG) voor, onder andere, mijnbouw.
Ook de gemeenten zelf zijn positief over de vergunningplicht voor boringen. Wel wijzen zij op een verschuiving in het bevoegd gezag. Voor bouwactiviteiten en het afwijken van het bestemmingsplan verschuift het bevoegd gezag van de gemeenten naar de Minister van Economische Zaken. Zij vragen de minister om hen actief te

betrekken bij het verlenen van de omgevingsvergunningen. Gemeenten hebben een algemeen advies recht en in voorkomend geval - als met de omgevingsvergunning wordt afgeweken van het bestemmingsplan - een verklaring van geen bedenkingen. Onder de Omgevingswet wordt dit een advies voor de bouwactiviteit en een advies met instemming voor een afwijkactiviteit. De Minister van Economische Zaken zal in zo'n vroeg mogelijk stadium in contact treden met gemeenten (en bewoners) die worden geraakt door de vergunningverlening. Gemeenten en bewoners kunnen daarnaast op grond van de Awb zienswijzen indienen tegen de omgevingsvergunning. Tenslotte gaven enkele gemeenten en ook de VNG aan dat ook voor boringen met een wetenschappelijk doel een vergunningplicht met de daarbij behorende adviesrechten moet gelden. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat de Wabo en de Wet milieubeheer onverkort van toepassing zijn op wetenschappelijke boringen. Ook voor wetenschappelijke boringen is een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo nodig.

8. Voorhang
PM

9. Overgangsrecht

Activiteiten die onder het bereik van dit besluit vallen, kunnen tot zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit worden gemeld conform de oude regeling. Mijnbouwbedrijven hebben verder na inwerkingtreding van dit besluit 12 maanden om een onder de oude regeling gemelde boring te starten en 18 maanden om deze boring af te ronden (overgangsbepaling artikel 66a). Deze periode is lang genoeg om voorgenomen werkzaamheden af te ronden, of wanneer dit toch niet lukt om tijdig een vergunning aan te vragen onder het nieuwe regime.

10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na bekendmaking om de toezichthouder en belanghebbenden in staat te stellen de uitvoering in overeenstemming met dit besluit in te richten. 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, gewijzigd of uitgebreid op land of in de territoriale zee en wordt een instemmingsplicht ingesteld voor een mobiele installatie waarmee een boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid in het continentale plat. Om die reden wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en kan dit besluit op een ander moment in werking treden dan 1 juli of 1 januari.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De wijziging van artikel 2.5 van het Bor regelt dat voor activiteiten met mobiele installaties geen omgevingsvergunning is vereist en de uitzonderingen daarop. Daarmee geeft dit artikel expliciet aan voor welke mobiele installaties en voor welke activiteiten met mobiele installaties wel een omgevingsvergunning is vereist. Voor mobiele installaties op land en in oppervlaktewater, waaronder de territoriale zee, waarmee een boorgat wordt aangelegd, uitgebreid of gewijzigd in de opsporingsfase is voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo nodig (artikel I, onderdeel A; artikel 2.5 van het Bor, zie ook de toelichting bij de wijziging in artikel III, onderdeel D; artikel 5). Zie verder ook paragrafen 3.1, 4.1 en 4.2 van het algemene deel van deze toelichting waarin de verhouding tussen de delegatiegrondslagen in de Wabo en de Mijnbouwwet is uiteengezet.

Onderdeel B

Het nieuw toegevoegde derde lid van artikel 6.1 van het Bor regelt dat gedeputeerde staten van de provincie op wiens grondgebied de mobiele installatie waarmee een boorgat wordt aangelegd, gewijzigd of uitgebreid of de voor winning bestemde installatie wordt geplaatst als adviseur bij de aanvraag om een omgevingsvergunning worden aangewezen. Gedeputeerde staten zijn als adviseur aangewezen om het provinciaal belang te behartigen in het geval de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning.

Artikel II

Onderdeel A

Artikel 8 van het Besluit mer bepaalt in het geval dat meerdere besluiten van toepassing zijn op 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 mijnbouwwerk. Een diepboring zoals het aanleggen van een boorgat met behulp van een mobiele installatie is aangemerkt als een milieubelastende activiteit als bedoeld in de Bijlage, Onderdeel D, categorie 17.2, bij 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 E). Deze activiteit is daarom uitgezonderd van de vergunningplicht in artikel 40, tweede lid, eerste volzin, van de Mijnbouwwet (mijnbouwmilieuvergunning) (zie de wijziging in artikel III, onderdeel D, 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. Op dat instemmingsbesluit is niet de uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht), maar titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Met het opnemen van de instemming, bedoeld in artikel 5a, van het Barmm in onderdeel D, categorie 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 dan wel wijziging of uitbreiding 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 voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk 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, F, H, eerste lid, J en K
Deze onderdelen bevatten technische wijzigingen.

Onderdelen D en E

Onderdeel D (artikel 4) regelt de reikwijdte van het Barmm. Deze reikwijdte is onveranderd. De bepaling is, tezamen met artikel 5, herschreven in verband met de, na de inwerkingtreding van het Barmm, in werking getreden Wabo.
Artikel 4, eerste lid, vermeldt expliciet over welke installaties dit besluit gaat, namelijk mobiele installaties die boorgaten aanleggen, testen, onderhouden, repareren of buiten gebruik stellen en onderzeese installaties (zie artikel 1, onderdelen b en c). Op deze activiteiten met mobiele installaties en onderzeese installaties zijn de algemene regels van het Barmm van toepassing. Daarbij maakt het niet uit of die installaties zijn geplaatst bij of verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk of daarvoor een omgevingsvergunning op grond van de Wabo, een mijnbouwmilieuvergunning op grond van de Mijnbouwwet of een instemming als bedoeld in artikel 5a van het Barmm nodig is.
Artikel 4, tweede lid, regelt materieel onveranderd datgene dat artikel 5, tweede lid van het Barmm tot heden regelde.

De algemene regels van het Barmm voor mobiele installaties en onderzeese installaties gelden echter niet onverkort. Indien in het betrokken geval bij de beoordeling van de aanvraag blijkt dat niet alle nadelige gevolgen voor het milieu met de algemene regels voorkomen kunnen worden, verleent artikel 5b, eerste lid (wijziging in onderdeel E), aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om aanvullende eisen, beperkingen of voorwaarden te stellen of een algemene regel niet van toepassing te verklaren bij:
- de omgevingsvergunning op grond van de Wabo,
- de milieuvergunning op grond van de Mijnbouwwet en
- de instemming, bedoeld in artikel 5a.

Artikel 5b, tweede lid, regelt in samenhang met de opsomming in het eerste lid, onderdeel b, van dat artikel om doublures te voorkomen met de maatwerkvoorschriften in artikel 20, eerste en tweede lid, voor geluid en artikel 61, tweede lid, voor energie-efficiency, dat, bij de vergunningverlening overeenkomstige voorschriften kunnen worden gesteld. De bekendmaking in artikel 20, derde lid, en de voorbereiding van het besluit in artikel 20, vierde lid, zijn daarmee overbodig en om die reden niet van toepassing verklaard.

Voor de meeste werkzaamheden die met behulp van een mobiele installatie op land en in oppervlaktewater, waaronder de zee, worden verricht, zoals testen, repareren, onderhouden en buiten gebruik stellen van een boorgat in de opsporingsfase is deze omgevingsvergunning niet nodig en kan worden volstaan met een melding krachtens het Barmm. Dat wordt geregeld in artikel 2.5 van het Bor (zie de toelichting bij artikel

I, onderdeel A) en in artikel 5 van het Barmm (zie voor de verhouding tussen deze twee bepalingen en de Wabo en de Mijnbouwwet de algemene toelichting in hoofdstuk 4 en de toelichting bij artikel I, onderdeel A), met uitzondering van mobiele installaties of onderzeese installaties die zijn geplaatst bij of verbonden met een voor winning bestemd mijnbouwwerk (zie de toelichting, paragrafen 3.1, 4.1 en 4.2).
Voor mobiele installaties op het continentaal plat die zijn geplaatst bij een voor winning bestemd mijnbouwwerk en onderzeese installaties op het continentaal plat die verbonden zijn aan een voor winning bestemd mijnbouwwerk blijft op grond van artikel 5 een vergunning krachtens artikel 40 van de Mijnbouwwet nodig (zie artikel 5, eerste lid, onderdelen d en e, van het Barmm, zoals artikel 5 luidde voordat dit besluit in werking trad).

Artikel 5a (wijziging in onderdeel E) regelt dat voor het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van een boorgat in het continentaal plat een besluit tot instemming van de Minister van Economische Zaken nodig is (eerste lid). De instemming kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu (tweede lid). Deze weigeringsgrond is overeenkomstig de weigeringsgrond, bedoeld in artikel 2.14, derde lid, van de Wabo. De gronden tot wijziging en intrekking van de instemming zijn overeenkomstig artikel 2.31, tweede lid, onderdeel b, respectievelijk 2.33, eerste lid, onderdeel d, van de Wabo. De gedachte daarbij is dat, indien zich gevolgen voor het milieu voordoen eerst nadere voorschriften "ter bescherming van het milieu" worden gesteld door wijziging van de vergunning. Indien dan vervolgens "ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu" blijken, wordt de vergunning ingetrokken. Artikel 7.35 van de Wet milieubeheer stelt een algemeen voorschrift dat de bevoegdheid verleent om zo nodig een beslissing te nemen, "ertoe strekkende dat de activiteit niet wordt ondernomen".

Onderdelen G en H, 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 omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk op grond van de Wabo of een instemming als bedoeld in artikel 5a is verleend voor het aanleggen van een boorgat met een mobiele installatie.

Onderdeel I

Artikel 8a, tweede lid (nieuw), gaat over de te verstrekken gegevens bij de instemming, bedoeld in de artikelen 5a, eerste lid, en 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 wordt bekendgemaakt op een wijze die overeenkomt met de bestaande wijze van bekendmaken van meldingen voor mobiele installaties. Van de aanvraag van de instemming moet worden kennis gegeven in de Staatscourant. De wijze van bekendmaken van een instemming is in de Staatscourant als bedoeld in artikel 3:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

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 L en artikel IV

Met onderdeel L wordt voorzien in overgangsrecht met uitgestelde werking naar het nieuwe vergunningenregime voor het aanleggen van een boorgat, dan wel wijzigen of uitbreiden daarvan. In artikel 66a is geregeld dat een melding die betrekking heeft op het aanleggen van een boorgat dan wel wijziging of uitbreiding daarvan kan worden ingediend tot zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit. De feitelijke werkzaamheden kunnen worden gestart tot 12 maanden na de inwerkingtreding van dit besluit en moeten uiterlijk 18 maanden na de inwerkingtreding van dit besluit worden beëindigd. Wanneer de werkzaamheden niet binnen deze termijn zijn gemeld of wanneer de werkzaamheden niet binnen de genoemde termijn zijn afgerond, moet alsnog een vergunning worden aangevraagd. Het onderhavige besluit treedt twee maanden na bekendmaking in werking (artikel IV). Daarmee heeft de betrokken mijnbouwonderneming twee maanden extra de tijd om rekening te houden met het indien nodig, indienen van een beoordeling of een milieurapport nodig is en het zo nodig indienen van een aanvraag om een vergunning. 20 maanden na de bekendmaking van dit besluit is het niet meer mogelijk zonder vergunning of instemming een boorgat aan te leggen, uit te breiden of te wijzigen. Deze toelichting is ondertekend mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Economische Zaken,