

Ondergrondse regelingen opgediept (deel 1)

Overzicht van regelingen over activiteiten in de diepere ondergrond

91

1. Onderwerp en aanleiding

Deze publicatie is een vervolg op een recent artikel van Noordover dat onder de titel 'SVIR en Barro: beleid en regel voor de nationale ruimte' onlangs in dit tijdschrift werd gepubliceerd.² Hierin kwamen de Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur (SVIR)³ en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) aan de orde. De SVIR is vastgesteld op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In een structuurvisie van het Rijk wordt op nationaal niveau het beleid ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening weergegeven. De structuurvisie is leidraad voor de besluitvorming van bestuursorganen op rijksniveau, maar is voor bestuursorganen op decentraal niveau niet juridisch verbindend. De beleidsuitgangspunten die het Rijk in een structuurvisie heeft verwoord, zijn voor decentrale bestuursorganen pas juridisch verbindend nadat ze in regelgeving zijn 'vertaald'. Dit is het Barro, een algemene maatregel van bestuur (AMvB) die eveneens op grond van de Wet ruimtelijke ordening is vastgesteld.

De SVIR bevat het nationale beleid voor de ruimtelijke inrichting en infrastructuur. Deze structuurvisie vervult in het geheel van structuurvisies van het Rijk een kapstokfunctie. De andere structuurvisies vormen daarvan een uitwerking op onderdelen. Noordover bespreekt een aantal specifieke structuurvisies die al zijn vastgesteld en noemt daarnaast een aantal structuurvisies die nog in voorbereiding zijn, waaronder de Structuurvisie Ondergrond.

De aankondiging van het kabinet dat er een Structuurvisie Ondergrond wordt voorbereid is aanleiding voor deze publicatie.⁴ Deze structuurvisie zal worden opgesteld onder eerste verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenM, in samenwerking met het Ministerie van EL&I en de regionale overheden.

Voor een algemene bespreking van het instrument structuurvisie, enkele voorbeelden daarvan en het Barro verwijst ik naar het artikel van Noordover.

1 Hans Erik Woldendorp is werkzaam als wetgevingsjurist bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en als juridisch adviseur 'natuur en infrastructuur' bij het Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie (IMI) te Brussel. Deze publicatie is geschreven op strikt persoonlijke titel en is niet bedoeld als weergave van de standpunten van welke organisatie dan ook.

2 E. Noordover, 'SVIR en Barro: beleid en regel voor de nationale ruimte', BR 2012/49.

3 Kamerstukken II 2010/11, 32 660, nr. 17.

4 Aangeboden door de Ministers van IenM en van EL&I aan de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 19 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 1). Zie ook, naar aanleiding van deze brief, het verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 2).

De Structuurvisie Ondergrond zal worden gebaseerd op de beleidsvisie duurzaam gebruik ondergrond uit 2010,⁵ die is opgesteld ter uitvoering van het convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties van 10 juli 2009. Partijen bij dit convenant zijn de Minister van VROM, IPO, VNG en UvW. Hierin is afgesproken om een rijksvisie voor het gebruik van de ondergrond op te stellen. Ook de Tweede Kamer heeft hierom in oktober 2008 verzocht. De structuurvisie zal een integrale visie op het gewenste ruimtegebruik van de ondergrond tot 2030 geven. Dit voorkomt dat daarover in serieschakeling ad-hocbeslissingen zonder verband worden genomen. Deze aanpak moet verspilling van de beschikbare ruimte in de ondergrond tegengaan. De vraag naar ruimte is ook daar al zo groot geworden dat een goede afstemming op het aanbod van ruimte van het grootste belang is om aan de vraag tegemoet te kunnen komen.

In de uitvoeringsfase van de structuurvisie, waarin op projectniveau concrete bestemmingen van de ondergrond moeten worden ingepast en gerealiseerd, is specifieke regelgeving van toepassing.

Er kan in deze publicatie nog niet op de inhoud van de Structuurvisie Ondergrond worden ingegaan omdat daarvan namelijk nog geen concept bestaat. Voor een bespreking in *Bouwrecht* zou de beleidsinhoud overigens ook minder interessant zijn. Bij de voorbereiding van de structuurvisie is echter gebleken dat er nog geen overzicht bestond van regelgeving met betrekking tot de ondergrond, die voor de vaststelling en uitvoering van de structuurvisie het juridische kader vormt. Inmiddels is een dergelijk overzicht alsnog opgesteld. Hierin zijn heel wat 'ondergrondse regelingen opgediept'. De bedoeling van het overzicht is vooral om na te gaan of er bij de uitvoering van de beleidsbeslissingen die in de Structuurvisie Ondergrond zullen worden genomen, problemen te verwachten zijn. Problemen kunnen optreden doordat de huidige regelgeving leemten vertoont, waardoor activiteiten kunnen worden belemmerd of juist niet geregeld zijn en daardoor niet in goede banen kunnen worden geleid. Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van het overzicht was ook de verhouding tussen rijksoverheid en andere (decentrale) overheden. In het verleden is al gebleken dat decentrale overheden de uitvoering van beslissingen die op rijksniveau zijn genomen, nog lang kunnen ophouden. Dit is vooral een politiek en bestuurlijk probleem en niet zozeer het gevolg van het ontbreken van doorzettingsinstrumenten, maar het werd toch wenselijk geacht om na te gaan of het Rijk voldoende wettelijke instrumenten heeft om zorg te dragen voor de daadwerkelijke uitvoering van de beleidsbeslissingen die in de Structuurvisie Ondergrond zullen worden opgenomen.

5 Kamerstukken II 2009/10, 32 123-XI, nr. 67. De beleidsvisie is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma duurzaam gebruik ondergrond.

Deze publicatie is gebaseerd op het opgestelde wetgevings-overzicht en beoogt in twee delen een overzicht te geven van de regelingen die relevant zijn voor activiteiten in de diepere ondergrond, voor zover deze in de Structuurvisie Ondergrond aan de orde kunnen komen.⁶

Het begrip 'ondergrond' is niet scherp afgebakend. Het gaat in beginsel niet om activiteiten die vlak onder het maaiveld plaatsvinden, zoals het leggen van leidingen en kabels en de bouw van parkeergarages en tunnels. Uit een verslag van een schriftelijk overleg tussen de Tweede Kamer en de Minister van IenM blijkt dat de lijn waarschijnlijk niet erg scherp zal kunnen worden getrokken, omdat naast de zaken die in de diepere ondergrond spelen en waarvoor de structuurvisie in eerste instantie is bedoeld, ook zaken aan bod zullen komen die zich meer aan de oppervlakte afspelen.⁷ Dit is onvermijdelijk omdat er tussen bestemmingen in de diepere en ondiepere ondergrond een wisselwerking bestaat; deze is er zelfs ook met bestemmingen bovengronds. In deze publicatie wordt alleen ingegaan op regelingen die relevant zijn voor activiteiten waarvoor het Rijk als initiatiefnemer zal optreden. In beginsel zullen namelijk alleen deze activiteiten in de Structuurvisie Ondergrond worden uitgewerkt.

In het eerste deel van deze publicatie worden regelingen behandeld, die betrekking hebben op het opsporen en winnen van delfstoffen en het opslaan van stoffen in de ondergrond. Hierop is de Mijnbouwwet van toepassing. Activiteiten die onder deze wet vallen, hebben ook een bovengrondse component. Daarop is de Wabo van toepassing, die eveneens wordt behandeld. Aan de orde komt voorts de regelgeving over het opslaan van afvalstoffen in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) en de Kernenergiewet. Tot slot wordt in het eerste deel ingegaan op de bevoegdheden op rijksniveau op grond van de Wet ruimtelijke ordening om ervoor te zorgen dat gewenste activiteiten kunnen worden uitgevoerd, eventueel zonder medewerking van of zelfs tegen de wil van de betrokken decentrale overheden. Voor gebruik van deze bevoegdheden bestaat vooral aanleiding in verband met de activiteiten die in dit eerste deel worden besproken, want deze liggen het meest gevoelig (opslag van CO₂, kernenergie enz.).

In het tweede deel van deze publicatie wordt ingegaan op overige relevante regelingen, die betrekking hebben op drinkwater, gebiedsgericht grondwaterbeheer, de grondwaterkwaliteit, bodemenergiesystemen (warmte-koudeopslag), ontgrondingen, natuurbescherming en archeologische en geologische monumenten en de basisregistratie ondergrond. Omdat de Structuurvisie Ondergrond tevens op de

Noordzee betrekking heeft⁸ zal ook een korte schets worden gegeven van de juridische situatie in de Noordzee. Verder zal kort op enkele privaatrechtelijke aspecten worden ingegaan.

Gelet op de gewenste omvang van het onderwerp worden de volgende kanttekeningen bij deze publicatie gemaakt. De regelgeving wordt in hoofdlijnen geschetst, voor zover relevant voor activiteiten in de ondergrond; naar volledigheid wordt niet gestreefd. Regelgeving waarover (in dit tijdschrift) weinig is gepubliceerd, zoals de Mijnbouwwet, krijgt relatief meer aandacht dan wetgeving waarover meer literatuur bestaat, zoals de Wet ruimtelijke ordening. Omdat het doel van deze publicatie is een overzicht te geven van de relevante regelgeving, worden de wettelijke bepalingen schematisch weergegeven, zonder deze bepalingen ook inhoudelijk te behandelen. Er wordt evenmin ingegaan op het beleid dat op de verschillende terreinen wordt gevoerd.

2. Beleidscontext

Met ruimtelijke ordening van de bovengrond bestaat in Nederland al tientallen jaren ervaring. Omdat de vraag naar ruimte het aanbod daarvan vele malen overtreft, is het raadzaam gebleken de gewenste activiteiten ruimtelijk te ordenen. Zo kunnen zo veel mogelijk activiteiten, ten minste de belangrijkste, doorgang vinden zonder dat ze elkaar onoverkomelijk belemmeren. Dit gebeurt met name in het gemeentelijke bestemmingsplan, onder de vlag 'een goede ruimtelijke ordening'. Dit begrip staat centraal in de Wet ruimtelijke ordening.

Elders neemt de behoefte aan ruimtelijke ordening eveneens toe.

Ook in de ondergrond neemt de vraag naar ruimte sterk toe en ook daar komen voor gewenste activiteiten de ruimtelijke beperkingen in zicht. De meeste gemeenten hebben nog geen bestemmingsplannen voor de ondergrond vastgesteld. Wat betreft de diepere ondergrond was tot voor kort vooral sprake van de winning van koolwaterstoffen (olie en gas; mogelijk ook onconventionele gassen zoals schaliegas) en van andere delfstoffen (steen-zout en steenkool). Nieuwe activiteiten in de ondergrond die zich aandienen, zijn bijvoorbeeld het gebruik van aardwarmte (geothermie), de opslag van stoffen (aardgas, CO₂, stikstof, waterstof, olie, productiewater en afvalwater, radioactief afval) in leeggeproduceerde aardgasvelden of in zoutcavernes, het gebruik van grondwater (bijv. voor warmte-koudeopslag), de winning van grondstoffen voor de bouw, bouwen (parkeergarages, 'verdiepingen' onder gebouwen en tunnels), de aanleg van buizen en leidingen en bodem- en grondwatersanering.

⁶ Deze publicatie is echter geschreven op strikt persoonlijke titel en is niet bedoeld als weergave van standpunten van welke organisatie dan ook.

⁷ Verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 136, nr. 2). Zie bijv. het antwoord van de minister op vraag 23, waarin de minister aangeeft dat ook zal worden gekeken naar de gevolgen van de drukte in de ondiepe ondergrond voor de huidige en toekomstige infrastructuur (met name de rijksnetwerken).

⁸ Zie de brief van de Ministers van IenM en EL&I aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 19 december 2011 (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 136, nr. 1) en het antwoord van de Minister van IenM op een vraag 12 in het verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II 2011/12*, 33 136, nr. 2).

Activiteiten in de diepere ondergrond kunnen elkaar beïnvloeden, bijvoorbeeld verschillende winningsvormen (zoals tussen gaswinning en geothermie), winning en opslag onderling of verschillende opslagvormen onderling. Activiteiten in de ondergrond kunnen zich echter afspelen op verschillende diepten in de ondergrond. Zij zitten elkaar hierdoor niet per se in de weg.

Er kan ook een relatie bestaan met activiteiten in de ondiepe ondergrond of met bovengrondse activiteiten. Om activiteiten in de ondergrond te kunnen verwezenlijken zijn vaak bovengrondse installaties of bouwwerken nodig. Activiteiten kunnen met elkaar conflicteren maar kunnen elkaar ook versterken. Zo wordt geothermie vooral toegepast voor grootschalige energievragende projecten, zoals kassencomplexen. Deze activiteiten moeten dus bij voorkeur in elkaars nabijheid worden gepland. Omgekeerd kunnen ondergrondse activiteiten functioneel zijn ten behoeve van activiteiten bovengronds of juist onmogelijk of maatschappelijk ongewenst vanwege bovengrondse activiteiten. Ruimtelijke ordening van de ondergrond vergt daarom driedimensionaal (3D) denken. Ook voor ruimtelijke ordening bovengronds moet men een 3D-bril opzetten, dus dit is op zichzelf geen nieuw aspect. De ondergrond biedt echter wel bijzondere mogelijkheden voor 3D-planning.

Er moet voorts rekening worden gehouden met de bijzonderheden van de ondergrond, zoals bodemgesteldheid, -opbouw en -kwaliteit, waardoor bepaalde activiteiten daar niet kunnen plaatsvinden of juist alleen maar daar. De invloed van activiteiten op bijvoorbeeld grondwaterstromingen en de gevolgen die veranderingen daarvan kunnen hebben voor functies van de bodem of andere activiteiten, vergt complex onderzoek. De bodem kan door menselijke activiteiten verontreinigd zijn of beschadigd raken (bijv. door doorboring van waterondoorlatende lagen waardoor drinkwatervoorraden kunnen worden bedreigd), wat bepaalde activiteiten onwenselijk maakt.

Bij de bovengrondse ruimtelijke ordening is een belangrijke beperking dat veel ruimte al een bestemming heeft, die niet eenvoudig is te veranderen in een meer gewenste bestemming. Wegbestemmen is maar beperkt mogelijk, kost vaak veel geld en moeite, zeker als dit op tegenstand stuit en eventueel zelfs tot onteigening moet worden overgegaan. De keuzemogelijkheden voor nieuwe activiteiten zijn in het kader van de ruimtelijke ordening beperkt, omdat veel ruimte al is 'weggegeven' en optimale locaties daarom niet meer voorhanden zijn of combinaties van activiteiten niet mogelijk of ongewenst. Ondergronds lijkt de belemmering door bestaande activiteiten nu nog in mindere mate te spelen, maar vanwege de relatie met bovengrondse bestemmingen zal dit wellicht toch al vaker aan de orde blijken te zijn dan op het eerste gezicht lijkt.

Om te voorkomen dat gewenste bestemmingen straks niet meer kunnen worden verwezenlijkt, is het nodig activiteiten waarvan is te voorzien dat zij ruimte in de ondergrond (en eventueel, als afgeleide daarvan, ook bovengronds) zul-

len gaan opeisen, op een rij te zetten, te onderzoeken waar zij technisch gesproken mogelijk zijn en zo nodig al ruimtelijk in te passen (lees: keuzes maken!) als te verwachten valt dat concurrerende ruimtevrage zal ontstaan. De Structuurvisie Ondergrond is bedoeld om activiteiten, voor zover ze van nationaal belang zijn, te inventariseren, mogelijkheden en beperkingen te verkennen en integrale afwegingen te maken in samenhang met het overige rijksbeleid voor de ondergrond. Dit gebeurt tevens in samenhang met de belangen in de onder- en bovengrond waarvoor andere overheden verantwoordelijk zijn, uiteraard in samenspraak met deze overheden.⁹ Verschuivingen van bevoegdheden tussen overheden worden in de structuurvisie vooralsnog niet verwacht.¹⁰ Ook andere overheden kunnen voor de onderwerpen waarvoor zij verantwoordelijk zijn structuurvisies voor de ondergrond vaststellen en sommige zijn hiermee al begonnen, zoals de Provincie Drenthe. Er zal tussen de verschillende structuurvisies wederzijdse afstemming moeten plaatsvinden.

Activiteiten kunnen rijksverantwoordelijkheid rechtvaardigen vanwege hun nationaal belang, omdat de activiteiten of hun (invloeds)gebieden provinciegrensoverschrijdend zijn of de afstemming van vraag en (schaars) aanbod op bovenprovinciaal niveau moet plaatsvinden.

Als voorbeelden van activiteiten van nationaal belang kunnen worden genoemd:

- rijksnetwerken (voor water, wegen en spoorlijnen),¹¹ waarbij afwegingen tussen boven- en ondergrondse bestemmingen spelen;
- buisleidingen (waarvoor een afzonderlijke structuurvisie wordt opgesteld);
- ondergrondse hoogspanningsleidingen;
- drinkwatervoorziening (waarborgen op nationaal niveau, afwegingen tussen het drinkwaterbelang en andere belangen);
- grondstoffenvoorziening voor de bouw (met name de winning van oppervlaktedelstoffen, niet alleen op land, maar ook op zee, bijv. de winning van beton- en metselzand).

Naast ruimtegebrek of ongeschiktheid van de beschikbare ruimte heeft de ruimtelijke ordening nog een andere belangrijke beperking. Het bevoegd gezag reageert op initiatieven die om ruimte vragen, maar kan geen verplichting opleggen om gewenste ruimtelijke bestemmingen waartoe het niet zelf het initiatief neemt, te verwezenlijken (toelatingsplanologie). De ervaring heeft geleerd dat het daarnaast heel moeilijk is om activiteiten via de ruimtelijke ordening in de richting te sturen van locaties of regio's waar de initiatiefnemers eigenlijk niet voor voelen. Gemeente-

9 De noodzaak van een goede inbreng van de andere overheden is door verschillende fracties in de Tweede Kamer benadrukt, zie: verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 2*).

10 Zie het antwoord van de Minister van IenM op een vraag 1 in het verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 2*).

11 Zie het antwoord van de Minister van IenM op een vraag 6 in het verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 2*).

lijke bestemmingsplannen vormen de weerslag van verwezenlijkte bestemmingen en concrete initiatieven voor nieuwe bestemmingen. Andere ruimtelijke plannen zijn globaler en geven meer of minder concreet gewenste ontwikkelingen aan.

3. Structuurvisies

In deze paragraaf wordt voor het goede begrip van deze publicatie enige zeer beknopte algemene informatie over structuurvisies gegeven. Voor een uitgebreidere bespreking verwijs ik naar het artikel van Noordover.

Op grond van art. 2.3 Wro kan de betrokken minister ten behoeve van tot zijn beleidsterrein behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid een structuurvisie vaststellen. Deze geeft de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid weer ten aanzien van nut en noodzaak van activiteiten en de afweging tussen de daarmee gemoeide belangen. De structuurvisie moet ook ingaan op de wijze waarop de beschreven ontwikkelingen zullen worden uitgevoerd (de uitvoeringsstrategie). De uitvoeringsstrategie bestaat uit een samenhangend pakket van financiële, technische, bestuurlijke en juridisch-normatieve maatregelen. De structuurvisie geeft dus een beeld van de uitvoeringshandelingen, toekomstige besluiten en bevoegdheden om de geformuleerde doelen te bereiken.

De uitspraken in de structuurvisie zijn (in beginsel) bindend voor de toepassing van bevoegdheden door bestuursorganen op nationaal niveau, zoals de vaststelling van een rijksinpassingsplan of het Barro.

De schets die de structuurvisie van de gewenste ontwikkelingen in de ondergrond geeft, biedt daarnaast een beleidskader voor het ruimtelijke beleid van de andere overheden, zowel onder- als bovengronds.

De Wro schrijft voor dat een structuurvisie vooraf moet worden aangekondigd aan de Tweede Kamer. Dit is voor de structuurvisie voor de ondergrond inmiddels gebeurd.¹² Er is nog geen ontwerp van de structuurvisie opgesteld.

Ten behoeve van de besluitvorming zullen ook varianten worden aangegeven. Verder zal een plan-MER worden opgesteld, evenals een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).¹³ Vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden moet ook een passende beoordeling plaatsvinden.

Na vaststelling van de structuurvisie in de ministerraad volgen nog de terinzagelegging, consultaties en de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer. Ook de buurlanden zullen worden geraadpleegd.

¹² Brief van de Ministers van IenM en van EL&I aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 19 december 2011 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 136, nr. 1).

¹³ Zie het antwoord van de Minister van IenM op een vraag 4 in het verslag van een schriftelijk overleg (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 136, nr. 2).

4. Activiteiten die onder de Mijnbouwwet vallen

Het wettenoverzicht wordt begonnen met de Mijnbouwwet. Dit is de meest in het oog springende wet die betrekking heeft op activiteiten in de ondergrond.

Deze wet heeft betrekking op de volgende 'mijnbouwactiviteiten': het opsporen en winnen van delfstoffen (op een diepte van meer dan 100 m), het winnen van aardwarmte (op een diepte van meer dan 500 m) en het opslaan van stoffen (op een diepte van meer dan 100 m). De wet geldt ook op het continentaal plat van de Noordzee.

De wet kent als belangrijke instrumenten onder meer de opsporingsvergunning, de winningsvergunning, de opslagvergunning en de mijnbouwmilieuvergunning (alleen als geen omgevingsvergunning is vereist; dit geldt feitelijk alleen voor de Noordzee). De Minister van EL&I is het bevoegd gezag voor vergunningverlening. De opsporingsvergunning geeft de vergunninghouder het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde delfstof op te sporen. De winningsvergunning geeft de vergunninghouder het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde delfstof te winnen.

Voordat daadwerkelijk van de winningsvergunning gebruik mag worden gemaakt moet de vergunninghouder eerst een winningsplan opstellen en hiervoor instemming verkrijgen van de Minister van EL&I. In het winningsplan worden operationele aspecten van de winning geregeld, zoals de verwachte hoeveelheid te winnen delfstoffen, de snelheid van de winning, mogelijke bodembeweging en schade die daarvoor het gevolg kan zijn.

De Mijnbouwwet strekt mede ter uitvoering van een Europese Richtlijn.¹⁴ Deze Richtlijn heeft tot doel de EU voor haar energievoorziening minder afhankelijk te maken van landen buiten de EU. Daartoe moeten de energievoorraden in de EU zo goed mogelijk worden benut. In verband hiermee bevat de Richtlijn een limitatieve opsomming van reguleringsmogelijkheden, teneinde de mijnbouw zo min mogelijk belemmeringen in de weg te leggen.

In vergelijking met de Richtlijn is de reikwijdte van de Mijnbouwwet enerzijds ruimer, anderzijds beperkter. De Richtlijn heeft alleen betrekking op de opsporing en winning van koolwaterstoffen (aardolie, aardgas, waaronder ook schaliegas waarover de laatste tijd zo veel te doen is). Zij regelt daarvan echter alle aspecten, terwijl de Mijnbouwwet zich vooral op marktordeningsaspecten richt en de operationele aspecten aan specifieke (omgevings)wetten overlaat, voor zover van toepassing. Om die reden is bijvoorbeeld de werkingssfeer van de milieuvergunning op grond van art. 40 Mijnbouwwet beperkt tot gevallen waarin

¹⁴ Richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen.

geen omgevingsvergunning op grond van de Wabo is vereist.

In de Mijnbouwwet is om deze reden beperkt gebruikgemaakt van de mogelijkheden die art. 6 Richtlijn biedt, om aan vergunningen voorwaarden en eisen te verbinden ter bescherming van het milieu, biologische hulpbronnen, archeologische waarden e.d. Er is ook beperkt gebruikgemaakt van de algemene reguleringsmogelijkheid die de Richtlijn biedt met het oog op 'de noodzaak de werkzaamheden in het gebied waarvoor de vergunning is aangevraagd goed te laten verlopen'. Ruimtelijke ordening valt onder deze vlag. Alleen als specifieke wetten niet van toepassing zijn, bevat de Mijnbouwwet aanvullende regels ter bescherming van andere belangen dan de 'directe mijnbouwbelangen'. Dit is met name het geval op het continentale plat, omdat veel omgevingswetten, zoals de Wabo, daar momenteel (nog) niet gelden.

De Richtlijn biedt, anders dan de Mijnbouwwet, ook de mogelijkheid gebieden voor opsporing en winning open te stellen. A contrario kan hieruit worden afgeleid dat het is toegestaan om gebieden aan te wijzen, waar dergelijke activiteiten verboden zijn. Omdat de Mijnbouwwet geen regeling geeft, moet een dergelijk verbod ook weer op een specifieke wet worden gebaseerd.

De specifieke omgevingswetten voorzien in het algemeen in een toereikende regulering van de omgevingsrechtelijke aspecten van mijnbouwactiviteiten. Alleen voor bepaalde aspecten van de ruimtelijke ordening is het de vraag of deze niet alsnog ook in de Mijnbouwwet een functie zouden moeten krijgen. Zoals gezegd is de Mijnbouwwet in beginsel een wet die op marktordering is gericht en die alleen aanvullende regelgeving ter bescherming van andere belan-

gen dan de strikte mijnbouwbelangen omvat indien andere wetten daarin tekortschieten. De omgevingswetgeving, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, kent weliswaar in theorie de mogelijkheid om ruimtelijk beleid in de ondergrond juridisch verbindend te laten doorwerken in bestemmingsplannen, maar tot nu toe is daarvan in de praktijk nog nauwelijks gebruik gemaakt. Voor de gemeente is er doorgaans ook geen reden om voor de bestemming van de diepere ondergrond, voor zover zij daar al over gaat, een bestemmingsplan op te stellen. Hierdoor schiet de mogelijkheid van ruimtelijke ordening in de praktijk tekort. De Mijnbouwwet maakt het nu niet (rechtstreeks) mogelijk om op grond van ruimtelijke overwegingen afwegingen te maken tussen concurrerende mijnbouwactiviteiten. De vergunningaanvragen moeten in volgorde van ontvangst worden afgehandeld. Een vergunning kan niet worden geweigerd omdat een andere mijnbouwactiviteit waarvoor nog geen vergunning is ingediend, op die locatie beleidsmatig gezien de voorkeur heeft. De Structuurvisie Ondergrond beoogt dergelijke voorkeuren in kaart te brengen, maar daaraan kan momenteel in het kader van de Mijnbouwwet geen vervolg worden gegeven. Hiervoor zou een wetswijziging nodig zijn. Over de wenselijkheid daarvan is nog geen besluit genomen.

Het volgende schema biedt een overzicht van relevante bepalingen van de Mijnbouwwet. Alleen de strekking van de bepalingen is weergegeven, met weglating van details. Veel uitvoeringsregels zijn opgenomen in het Mijnbouwbesluit, dat op de Mijnbouwwet is gebaseerd. Hieraan wordt in deze publicatie geen aandacht besteed.

Activiteiten die onder de Mijnbouwwet vallen				
Instrument	Bevoegd gezag	Grondslag	Bijzonderheden	Opmerkingen
		Art. 2 Mijnbouwwet	Reikwijdte van de wet: <ul style="list-style-type: none"> - delfstoffen > 100 m diepte; - aardwarmte > 500 m diepte; - opslag van stoffen > 100 m diepte. 	Delfstoffen zijn eigendom van de staat. Na winning van de delfstoffen met gebruikmaking van een winningsvergunning gaat de eigendom over op de vergunninghouder (art. 3 Mijnbouwwet). De rechthebbende van de bovengrond is verplicht te gedogen dat een vergunninghouder delfstoffen of aardwarmte opspoort of wint of stoffen opslaat voor zover deze activiteiten plaatsvinden op > 100 m diepte, onverminderd zijn recht op schadevergoeding (art. 4 Mijnbouwwet).

Opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte				
Opsporingsvergunning met betrekking tot - delfstoffen; - aardwarmte.	Minister van EL&I	Art. 6 Mijnbouwwet	Na ontvangst van de aanvraag worden anderen in de gelegenheid gesteld om ook een aanvraag in te dienen. De vergunning wordt alleen verleend indien de delfstoffen economisch winbaar zijn (art. 8 Mijnbouwwet). De weigeringsgronden staan in art. 9 Mijnbouwwet en hebben betrekking op de 'kwalificaties' van de aanvrager en de efficiënte winning.	Het vereiste van een opsporingsvergunning heeft betrekking op een proefboring. Zij is gericht op marktordening en efficiënte winning en in beginsel niet op omgevingsaspecten, behalve veiligheid en trillingen.
Winningsvergunning met betrekking tot - delfstoffen; - aardwarmte.	Minister van EL&I	Art. 6 Mijnbouwwet	De houder van de opsporingsvergunning heeft een exclusief recht op een winningsvergunning (tenzij een weigeringsgrond van art. 9 Mijnbouwwet van toepassing is), mits tijdig aangevraagd (art. 10 Mijnbouwwet). Na ontvangst van een aanvraag om een vergunning worden anderen in de gelegenheid gesteld om een aanvraag in te dienen (art. 15 Mijnbouwwet), voor zover het niet een aanvraag om een winningsvergunning betreft die op grond van art. 10 Mijnbouwwet door de houder van een opsporingsvergunning is ingediend	De houder van een opsporingsvergunning heeft in beginsel recht op een opvolgende winningsvergunning.
Procedure voor vergunningverlening en adviesrol van provincies		Art. 16 Mijnbouwwet Art. 17 Mijnbouwwet	De minister beslist binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag en kan deze termijn éénmaal verlengen met ten hoogste zes maanden. Van de beschikking wordt mededeling gedaan in de <i>Staatscourant</i> (art. 17 Mijnbouwwet). Gedeputeerde staten van de Provincie waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft worden in de gelegenheid gesteld binnen een door onze minister van EL&I te stellen redelijke termijn advies uit te brengen over de ingediende aanvraag (art. 16 Mijnbouwwet).	De minister is niet verplicht om het advies op te volgen.
Instemming met winningsplan	Minister van EL&I	Art. 34 en 36 Mijnbouwwet	Weigeringsgrond omvat doelmatige winning en het risico van schaden ten gevolge van beweging van de aardbodem (art. 36 Mijnbouwwet).	Het gaat hier wel om operationele aspecten van de winning, maar deze omvatten geen ruimtelijk beleid, evenmin milieubeleid.
Opslag van stoffen				
Opslagvergunning	Minister van EL&I	Art. 25 Mijnbouwwet	Indien voor dezelfde stof en locatie eerder een opsporings- of winnings-	In geval van opslag zijn er meer sturingsmogelijkheden. Deze hebben echter alleen

			<p>vergunning gold, vervalt deze (art. 26 Mijnbouwwet). Na ontvangst van de aanvraag worden anderen in de gelegenheid gesteld om een aanvraag in te dienen (art. 26a Mijnbouwwet). Weigeringsgronden (art. 27 Mijnbouwwet) hebben betrekking op de kwalificaties van de aanvrager en de veiligheid en omvatten tevens de volgende gronden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'in het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte' (onder f); - 'indien het algemeen belang vereist dat het gebied waarvoor een opslagvergunning wordt aangevraagd, wordt gebruikt voor de opslag van andere dan in de aanvraag omschreven stoffen' (onder h). <p>Vergunningvoorschriften kunnen alleen worden gesteld in het belang van de veiligheid, de landsverdediging of een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte (art. 29 Mijnbouwwet).</p>	<p>betrekking op de opslag van andere stoffen en het beheer van delfstoffen of aardwarmte en niet op voorkeuren in het kader van ruimtelijk beleid voor andere functies of andere locaties.</p>
Instemming met opslagplan	Minister van EL&I	Art. 39a Mijnbouwwet		Conform de regels voor het winningsplan
Algemeen (opsporing, winning, opslag)				
Zorgplicht		Art. 33 Mijnbouwwet	<p>Zorgplicht van de houder van een vergunning op grond van art. 6 of 25 Mijnbouwwet om maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat zijn activiteiten nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken, schade door bodembeweging wordt veroorzaakt, de veiligheid wordt geschaad, of het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad.</p>	
Milieuvergunning Algemene regels	Minister van EL&I	Art. 40 Mijnbouwwet Art. 49 Mijnbouwwet	<p>Voor de oprichting of instandhouding van het mijnbouwwerk, alleen als geen omgevingsvergunning is vereist. Weigeringsgrond is belang van de bescherming van het milieu. Dit is ook de grond voor voorschriften en beperkingen.</p>	<p>Dit is met name van belang voor winning en opslag op de Noordzee, omdat de Wabo daar niet van toepassing is. Voor booractiviteiten gelden algemene regels (Besluit algemene regels milieu mijnbouw).</p>

			Bij AMvB kunnen algemene regels worden gesteld (art. 40 lid 12 Mijnbouwwet). Op deze grond is het Besluit algemene regels milieu mijnbouw vastgesteld.	Omdat de Wet milieubeheer niet geldt op de Noordzee buiten de territoriale zone, is de grondslag voor het stellen van algemene regels daar ruimer.
			Bij AMvB kunnen algemene regels worden gesteld (art. 49 Mijnbouwwet). De reikwijdte van art. 49 Mijnbouwwet is breder dan alleen de bescherming van het milieu (art. 40 lid 12 Mijnbouwwet) en omvat een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte, de bescherming van de veiligheid of het milieu of beperken van schade door bodembeweging. Op de Noordzee gelden nog enkele andere gronden.	

5. Mijnbouwactiviteiten waarop de Wabo van toepassing is

De Wabo regelt ook de omgevingsaspecten van mijnbouwactiviteiten. Zoals gezegd omvat de Mijnbouwwet in beginsel geen omgevingsaspecten, behalve in gevallen waarin deze aspecten niet in een specifieke wet geregeld zijn. Mijnbouwactiviteiten hebben behalve een ondergrondse ook een bovengronds component. Ook hierop is de Wabo van toepassing.

De vergunningplicht volgt uit art. 2.1 Wabo. Zij heeft betrekking op mijnbouwwerken in de zin van de Mijnbouwwet. De Mijnbouwwet omvat daarnaast het begrip mijnbouwinstallatie. Dit zijn mijnbouwwerken in oppervlaktewater. Hierop is niet de Wabo van toepassing maar de Waterwet, vandaar dat de Wabo zich tot mijnbouwwerken beperkt.

Het toetsingskader is geregeld in art. 2.14 Wabo. Deze bepaling bevat een gedetailleerde regeling om de grens tussen

Mijnbouwwet en Wabo scherp te trekken. De wens de omgevingsaspecten te integreren heeft zwaarder gewogen dan de wens alle aspecten van mijnbouwwerken integraal te regelen. Dit is bij veel activiteiten een telkens terugkerende discussie. Er zijn redenen om alle regels voor een activiteit bij elkaar te zetten in één regeling, maar deze ogenschijnlijk praktische oplossing heeft ook grote nadelen, zoals verbodsbreking van het omgevingsrecht en ingewikkelde afstemming tussen regelingen.¹⁵

De Minister van EL&I is in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Gezien de brede reikwijdte van deze vergunning gaat de minister bijvoorbeeld ook over het kappen van bomen ten behoeve van de aanleg van installaties. Met het oog op de gewenste aansluiting van de vergunningverlening op het gemeentelijke omgevingsbeleid, vraagt de minister over dit soort aspecten advies van de gemeente. Deze adviesrol is niet wettelijk geregeld maar berust op overeenkomsten die met 70 gemeenten zijn gesloten.¹⁶

¹⁵ Zie bijv. ook de discussie in het kader van de regelgeving voor bodemenergiesystemen, zoals eerder in dit tijdschrift weergegeven: H.E. Woldendorp, 'De regulering van bodemenergiesystemen (deel 2)', BR 2011/97.

¹⁶ Zie het antwoord van de Minister van EL&I op vragen van het lid Jansen van de Tweede Kamer, *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, nr. 2839.

Mijnbouwactiviteiten waarop de Wabo van toepassing is				
Instrument	Bevoegd gezag	Grondslag	Bijzonderheden	Opmerkingen
Omgevingsvergunning voor een mijnbouw-werk	- Voor de opsporing: B&W Voor de winning: de Minister van EL&I (art. 3.3 lid 4 Bor). ¹⁷	Art. 2.1 lid 1 onder e Wabo	De omgevingsvergunning heeft betrekking op het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van mijnbouwwerk (in de zin van art. 1 onder n Mijnbouwwet). Toetsingsgronden houden o.a. verband met bescherming van het milieu (art. 2.14 Wabo). Er is geen omgevingsvergunning vereist met betrekking tot mijnbouwwerken die behoren tot een in art. 4 Besluit algemene regels milieu mijnbouw aangewezen categorie (art. 2.5 Bor).	Let op: de Wabo heeft alleen betrekking op mijnbouwwerken, niet op mijnbouwinstallaties (mijnbouwwerken in oppervlaktewater). Daarop is de Waterwet van toepassing. Een mijnbouwwerk is niet altijd tevens een inrichting en voor zover het wel een inrichting is, niet altijd vergunningplichtig. In een inpassingsplan (zie hierna onder Wet ruimtelijke ordening) kan o.a. worden bepaald dat de Minister van IenM ook de benodigde omgevingsvergunningen verleent om het plan te realiseren.
Coördinatieregeling			Art. 141a-c Mijnbouwwet regelen de verplichte toepassing van de coördinatieregeling, zie onder Wet ruimtelijke ordening.	
Verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van de omgevingsvergunning.	Minister EL&I	Art. 6.9 Bor	Dit geldt alleen indien de Minister van EL&I voor de omgevingsvergunning niet het bevoegd gezag is. De toetsingsgrond voor de verlening van de verklaring is het belang van de bescherming van het milieu.	Indien de inrichting tevens een mijnbouwwerk is. De verklaring betreft alleen de mijnbouwactiviteiten in de inrichting.

6. Storten en opslaan van afvalstoffen

Het storten en opslaan van afvalstoffen is geregeld in hoofdstuk 10 Wm.

Het verschil tussen storten en opslaan is, kort gezegd, dat storten de bedoeling heeft om afvalstoffen definitief achter te laten (eindbestemming; art. 1.1 lid 1 Wm; art. 1 Mijnbouwwet), terwijl opslaan tijdelijk en terugneembaar moet

plaatsvinden. Bij storten gaat het altijd om afvalstoffen, bij opslaan kan het ook om andere stoffen gaan.

Het landelijke beleid voor het omgaan met afvalstoffen is verwoord in het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021 (LAP). Het beleid voor het toestaan van opbergen van afvalstoffen in de ondergrond is zeer terughoudend.¹⁸ Onder het opbergen van afval in de ondergrond wordt in het LAP verstaan het opslaan van afvalstoffen door nuttige toepassing, storten of injectie.

Nuttige toepassing van afvalstoffen in de diepe ondergrond is soms toegestaan, met name om instortingsgevaar of stabili-

¹⁷ Zie het antwoord van de Minister van EL&I op vragen van het lid Jansen van de Tweede Kamer, *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, nr. 2839. Volgens art. 3.3 lid 4 Bor is de Minister van EL&I het bevoegd gezag voor a) een inrichting die in hoofdzaak een mijnbouwwerk is, en b) mijnbouwwerken, niet zijnde inrichtingen. Volgens art. 1 onder n Mijnbouwwet worden de werken bij AMvB aangewezen. Dat is gebeurd in art. 2 Mijnbouwbesluit. Er zijn ook niet-vergunningplichtige mijnbouwwerken. Deze vallen onder het Besluit algemene regels milieu mijnbouw. Dit gaat over mobiele en onderzeese installaties. Blijkens de eerder genoemde brief van de minister zijn B&W bevoegd gezag voor zaken als de aanleg van de putkelder, de fundatie en de bouwplaatsinrichting. De verhouding tussen de Mijnbouwwet, de Wabo, de Wm en het daarop gebaseerde Activiteitenbesluit milieubeheer en de regeling inzake het bevoegd gezag is (mij) overigens niet volledig duidelijk.

¹⁸ De Tweede Kamer heeft zich met een motie-Samson c.s. uitgesproken tegen het in de ondergrond brengen van afvalstoffen (*Kamerstukken II* 2011/12, 30 872, nr. 27). Hierin wordt de regering verzocht de volgende uitgangspunten in het LAP op te nemen:

1. De bodem is in beginsel niet bestemd voor het opbergen van afvalstoffen (...) die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn;
2. Berging van afvalstoffen in de diepe ondergrond is alleen aanvaardbaar als de te bergen afvalstoffen terugneembaar zijn;
3. De wijze van berging voldoet aan de IBC-criteria.

teitsproblemen van oude mijnschachten of zoutcavernes tegen te gaan. Het maatschappelijke draagvlak voor de nuttige toepassing van afvalstoffen in de ondergrond is op dit moment beperkt.

Voor het *storten van afvalstoffen* in de ondergrond is tot nu toe geen toestemming gegeven. Gedurende de looptijd van het LAP zal dit ook niet gaan gebeuren. Er geldt een 'moratorium'. De bodem is in beginsel niet bestemd voor het storten van afvalstoffen die niet rechtstreeks ter plaatse uit de bodem afkomstig zijn. Er is ook geen noodzaak toe, omdat er voldoende stortcapaciteit bovengronds is. Het storten van afvalstoffen kan plaatsvinden binnen of buiten een inrichting. In het eerste geval is het Besluit stortverboden afvalstoffen en stortplaatsen van toepassing, in het tweede geval het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen. Laatstgenoemd besluit is gebaseerd op art. 10.2 lid 2

Wm en bevat uitzonderingen op het verbod van art. 10.2 lid 1 Wm (vrijstelling) om afvalstoffen te storten buiten inrichtingen.

Voor het *injecteren van afvalstoffen* in de ondergrond is alleen nog toestemming verleend met betrekking tot mijnbouwrichtingen voor de winning van olie, gas, zout, indien het gaat om het terugvoeren van afvalwaterstromen die ter plaatse bij het winningsproces zijn ontstaan.

In het LAP wordt een uitzondering gemaakt voor het opslaan van CO₂. Het beleid is hiervoor in beginsel positief, maar er moet eerst nog meer ervaring mee worden opgedaan. Van belang is de Richtlijn voor CO₂-opslag.

Het LAP gaat niet over het opslaan van radioactief afval in de ondergrond. Hierop is de Kernenergiewet van toepassing, welke in par. 7 wordt besproken.

Opslaan van afvalstoffen (Wet milieubeheer)				
Instrument	Bevoegd gezag	Grondslag	Bijzonderheden	Opmerkingen
Beleidsplan voor vergunningverlening	Minister van IenM	Art. 10.3 Wm	De uitgangspunten voor toestemmingverlening voor het opslaan van afvalstoffen in de ondergrond staan in het (tweede) Landelijk afvalbeheersplan (LAP) 2009-2021, met name par. 21.17 Opberging van afval in de ondergrond. Dit plan is opgesteld op grond van art. 10.3 Wm (daar nog afvalbeheersplan genoemd).	Het beleid voor het opbergen van afvalstoffen in de ondergrond is zeer terughoudend (zie voorgaande).
		Art. 10.4 Wm	Voorkeursvolgorde voor de verwijdering van afvalstoffen.	In het afvalbeheersplan dient rekening te worden gehouden met de voorkeursvolgorde voor de verwijdering van afvalstoffen. Het storten van afvalstoffen komt als verwijderingsmethode pas als laatste in aanmerking. Dat geldt blijkens het LAP in het bijzonder voor het storten in de ondergrond.

7. Opslaan van radioactief afval

Het opslaan van radioactief afval in de ondergrond is geregeld in de Kernenergiewet. De Kernenergiewet is een kaderwet, die is uitgewerkt in AMvB's en overige regelgeving. De belangrijkste daarvan is het Besluit stralingsbescherming. Dit besluit is voor de structuurvisie niet van belang.

Uitgangspunt van het beleid voor radioactief afval is dat het afval uiteindelijk in een geologische berging zal worden opgeslagen. In 2002 is besloten het afval 100 jaar lang op te slaan bij de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA). Daarna, rond 2100, zal het een ondergrondse berging

ingaan. Dit beleid is in overeenstemming met de toepasselijke Europese Richtlijn, Richtlijn 2011/70/Euratom. Deze Richtlijn bepaalt dat iedere lidstaat voor zijn eigen eindberging zal moeten zorgen. Voor hoogradioactief afval moet dat een geologische berging zijn. Ook het IAEA (Internationaal Atoomenergie Agentschap) stelt dat dit de enige oplossing is die op lange termijn waarborgt dat dit afval geen effect op mens en milieu heeft. Radioactief afval moet dus uiteindelijk de grond in.

De Structuurvisie Ondergrond zal hier dus nog geen beleidskeuzes over hoeven te bevatten.

Opslaan van radioactief afval				
Instrument	Bevoegd gezag	Grondslag	Bijzonderheden	Opmerkingen
Vergunning	Minister van IenM	Art. 15 KEW	Vergunningplicht voor: <ul style="list-style-type: none"> a. het vervoeren, het hebben en het zich ontdoen van splijtstoffen of ertsen; b. het oprichten, in werking brengen en houden, buiten gebruik te stellen of te wijzigen of ontmantelen van een inrichting waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen. 	Aangenomen wordt dat sprake is van een inrichting indien kernafval in de bodem wordt opgeslagen. Er is ook een vergunning op grond van art. 15 Mijnbouwwet nodig. De relatie tussen de Kernenergiewet en de Mijnbouwwet is niet wettelijk geregeld. Mogelijk moet dit bij gelegenheid nog worden verduidelijkt.
		Art. 15b KEW	De vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van: <ul style="list-style-type: none"> a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen; b. de veiligheid van de Staat; c. de bewaring en beveiliging van splijtstoffen en ertsen en de beveiliging van inrichtingen als bedoeld in art. 15 onder b; d. de energievoorziening; e. (...); f. de nakoming van internationale verplichtingen. 	Weigeringsgronden. Op grond van lid 4 kunnen nog andere belangen worden aangewezen bij AMvB (voorafgaand aan wetswijziging). Dit betekent dat zo nodig nog weigeringsgronden kunnen worden toegevoegd. Ruimtelijke ordening (van de ondergrond) zit er nu als zodanig nog niet bij, dus ook niet ruimtelijke voorkeuren. Of deze in de praktijk van belang zijn is nog de vraag. De geschiktheid van de ondergrond voor de opslag lijkt alles bepalend.
Algemene regels	Kabinet	Art. 21 KEW	Bij of krachtens AMvB kunnen ter bescherming van de bij of krachtens art. 15b aangewezen belangen regels worden gesteld met betrekking tot daartoe bij de maatregel aangewezen categorieën van splijtstoffen, ertsen, inrichtingen (...).	
Vergunning	Minister van IenM	Art. 29 KEW	Het is verboden zonder vergunning bij of krachtens AMvB aan te wijzen radioactieve stoffen of in daarbij aan te wijzen gevallen radioactieve stoffen (...) toe te passen, (...) dan wel zich daarvan te ontdoen.	

8. De Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening is in de eerste plaats relevant omdat zij de wettelijke grondslag biedt voor het vaststellen van een structuurvisie en daarvoor procedurele voorschriften geeft. Hiervoor kan worden verwezen naar het artikel van Noordover.

Daarnaast is de Wet ruimtelijke ordening relevant omdat zij de minister verschillende instrumenten geeft om zelf de besluiten te kunnen nemen die nodig zijn om beleidsvoornemens uit de structuurvisie te realiseren. Dit zijn niet alleen besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening zelf (zoals een inpassingsplan) maar ook op grond van andere wetten, bijvoorbeeld de Wabo (de omgevingsvergunning). De Wet ruimtelijke ordening geeft de minister verder instrumenten om verzet van andere overheden tegen de realisatie van bepaalde bestemmingen in de ondergrond te doorbreken (aanwijzingsbevoegdheid op grond van art. 3.8 of 4.4 Wro). Sommige instrumenten zijn erop gericht dat de minister zelf de vereiste besluiten kan nemen, terwijl andere hem de mogelijkheid bieden om ervoor te zorgen dat andere bestuursorganen dat doen.

De structuurvisie voor de diepere ondergrond zal vooral vraag en aanbod van ruimte voor gewenste activiteiten in de ondergrond op elkaar afstemmen en naar verwachting geen concrete locatiekeuzes maken. Deze zijn pas aan de

orde indien concrete projectvoorstellen worden ingediend en de daartoe vereiste besluiten moeten worden genomen.

Alles overziende kan worden geconcludeerd dat de Wet ruimtelijke ordening de minister voldoende instrumenten biedt om bestemmingen in de ondergrond te realiseren. Dat neemt niet weg dat dergelijke instrumenten niet alleen in een juridische context worden ingezet, maar ook in een bestuurlijke en politieke. Hierdoor is gebruikmaking van de wettelijke instrumenten die voorhanden zijn, niet altijd 'opportuun'. Een voorbeeld is de commotie rond de opslag van CO₂ onder Barendrecht, die door het verzet van ongeruste burgers en de gemeente uiteindelijk niet doorging. In deze publicatie gaat het alleen om de wettelijke instrumenten als zodanig.

Omdat naar verwachting met name mijnbouwactiviteiten en de opslag van afval activiteiten van nationaal belang zijn, die op verzet zullen stuiten, wordt het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in het eerste deel van deze publicatie behandeld.

Over de Wet ruimtelijke ordening is al een groot aantal publicaties verschenen. Daarom wordt hier verder volstaan met een schematische weergave van deze wet zonder toelichting.

TK= Tweede Kamer; EK = Eerste Kamer

Wet ruimtelijke ordening				
Instrument	Bevoegd gezag	Grondslag	Bijzonderheden	Opmerkingen
Structuurvisie	Minister IenM	Art. 2.3 Wro	Hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling.	In beginsel zonder rechtsgevolgen voor andere bestuursorganen of burgers. Het is een beleidsdocument. De structuurvisie biedt het kader voor het gebruik van wettelijke bevoegdheden, zoals de vaststelling van een inpassingsplan of het gebruik van een aanwijzingsbevoegdheid. Zie het artikel van Noordover.
Aanwijzingsbevoegdheid	Minister IenM	Art. 3.8 Wro	Onderdelen van het bestemmingsplan die aan de realisatie van het beleid in de weg kunnen staan, kunnen buiten werking worden gesteld.	Dit instrument kan worden gebruikt indien de gemeente niet meewerkt en de komst van het mijnbouwwerk via het bestemmingsplan blokkeert.
Aanwijzingsbevoegdheid	Minister IenM	Art. 4.4 Wro	Over de inhoud van het bestemmingsplan. De gemeenteraad moet binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vaststellen volgens de voorschriften over de inhoud van het bestemmingsplan die de minister heeft gegeven.	Dit instrument kan worden gebruikt indien de gemeente niet meewerkt en voor de realisatie van het mijnbouwwerk een regeling in het bestemmingsplan moet worden opgenomen. Een aanwijzing is tot de gemeente gericht. De gemeente is vervolgens aan zet om het bestemmingsplan aan te passen.
Algemene regels	Kabinet		Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Zie hierna.	Zie het artikel van Noordover.
Rijksinpassingsplan	Minister IenM	Art. 3.28 Wro	Er kan alleen een inpassingsplan worden vastgesteld indien sprake is van nationale belangen. In het inpassingsplan kan o.a. worden bepaald dat de Minister van IenM ook de benodigde omgevingsvergunningen verleent.	Dit is vergelijkbaar met een bestemmingsplan, maar dan vastgesteld op rijksniveau. Het inpassingsplan maakt deel uit van het bestemmingsplan. De minister is aan zet. Zie art. 3.35, o.a. lid 9. De TK en de EK moeten hebben ingestemd met de vaststelling van een inpassingsplan indien dit onderdeel is van de toepassing van de rijkscoördinatie-regeling. Een inpassingsplan kan ook los van de coördinatie-regeling worden toegepast. In dat geval

				is er geen wettelijk verplichte betrokkenheid van de TK en de EK.
Coördinatierегeling	Bij wet of bij besluit van de Minister van IenM met instemming van de ministerraad.	Art. 3.35 Wro	<p>Dit kan alleen voor nationaal ruimtelijke beleid.</p> <p>Mogelijkheden zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Er wordt een inpassingsplan vastgesteld of een omgevingsvergunning verleend, ondanks strijdigheid met het bestemmingsplan of de beheersverordening. 2. Uitvoeringsbesluiten worden gecoördineerd genomen. Dit geldt in elk geval voor uitvoeringsbesluiten die bij of krachtens AMvB zijn aangewezen. De Minister van EL&I kan daarnaast andere besluiten aanwijzen (art. 141c Mijnbouwwet). 3. Combinatie van 1 en 2. <p>Art. 3.35 Wro (zowel 1. inpassingsplan als 2. coördinatie) wordt verplicht (uitzonderingen zijn mogelijk) toegepast op (art. 141a Mijnbouwwet):</p> <ul style="list-style-type: none"> - mijnbouwwerken voor de opsporing of winning van koolwaterstoffen in of onder Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten; - mijnbouwwerken voor de opslag van stoffen (niet tot koolwaterstoffen beperkt!); - pijpleidingen voor het vervoer van delfstoffen (niet tot koolwaterstoffen beperkt!). 	<p>Algemene regeling:</p> <p>Het 'normale' bevoegd gezag neemt het besluit. De hiertoe aangewezen minister coördineert (voor mijnbouwwerken is dat de Minister van EL&I). De minister heeft in art. 3.35 Wro nog wat extra bevoegdheden gekregen om de medewerking van andere bestuursorganen te kunnen afdwingen, zodat een gecoördineerd besluit kan worden genomen. De andere bestuursorganen zijn verplicht mee te werken. Zo nodig kan de minister het desbetreffende besluit zelf nemen (voor inpassingsplan de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, zie art. 3.28 Wro), met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan (dat geldt voor mijnbouwwerken, zie art. 141a-c Mijnbouwwet). Bepalingen van een regeling van een provincie, gemeente of waterschap die het nemen van een besluit door de minister kunnen belemmeren, kunnen om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten. Een besluit tot toepassing van de coördinatie-regeling als bedoeld in art. 3.35 lid 1 Wro wordt toegezonden aan de TK en de EK. Zonder hun instemming kan aan het besluit geen uitvoering worden gegeven. Indien bij wet wordt bepaald dat de coördinatie-regeling wordt toegepast, moeten de TK en de EK er uiteraard eveneens mee instemmen.</p>

Voor een toelichting op het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) wordt verwezen naar het artikel van Noordover en eveneens met een schematische weergave volstaan. Zoals Noordover in zijn artikel al heeft uiteengezet, is het de bedoeling de beleidskeuzes in een structuurvisie juridisch verbindend vast te leggen in het Barro. Daarom zal dit besluit een belangrijke sturende rol vervullen bij de

planologische doorwerking van de beleidskeuzes die in de Structuurvisie Ondergrond worden gemaakt. In het navolgende schema wordt aangegeven dat dit op verschillende manieren kan worden geregeld. Op het eerste gezicht lijkt het mij niet nodig om voor de Structuurvisie Ondergrond nog andere regelingen te bedenken.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening				
Instrument	Bevoegd gezag	Grondslag	Bijzonderheden	Opmerkingen
Algemene regels	Kabinet		<p>Bij of krachtens AMvB kunnen algemene regels worden gesteld met betrekking tot bestemmingsplannen. Dit is gebeurd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.</p> <p>Voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vrijwaringszone; - reserveringsgebied; - zoekgebied; - aanwijzing van vestigingsplaats; - aanwijzing van leiding; - bepalingen over de inhoud van bestemmingsplannen, zoals een verbod van bepaalde bestemmingen; - bestemmingsplannen mogen geen belemmeringen opwerpen; - opdracht aan Provincies omtrent hun ruimtelijk beleid. 	<p>Aldus kan de doorwerking van de structuurvisie in de ruimtelijke plannen van de andere overheden worden gewaarborgd. Het is daarom wenselijk de keuzes die in de structuurvisie worden gemaakt ook vast te leggen in het Barro.</p> <p>In de ruimtelijke ordening is vooral de gemeente aanzet, die juridisch verbindende bestemmingsplannen kan vaststellen (gemeenteraad) en uitwerken (B&W). De gemeente moet daarbij voldoen aan de AMvB. Indien bij AMvB regels zijn gesteld, moet de gemeenteraad, met inachtneming van de maatregel, binnen een jaar een bestemmingsplan of een beheersverordening vaststellen.</p>

Dit is deel 1 van de publicatie over de regelingen die relevant zijn voor de bestemming van de ondergrond. Deel 2 zal in een van de volgende nummers van dit tijdschrift verschijnen.