

MIJNSLUITINGEN EN MIJNWETGEVING

Ir. A.H.W. MARTENS¹⁾

SUMMARY

SHUTDOWN OF MINES AND MINING LEGISLATION

No one objected to the principle of closing the coal mines when oil and gas pushed coal out of the energy market. Social repercussions were successfully contained. Technically, however, there are two problems which could lead to legal complications but for which there exist no juridical precedence. There are firstly the necessity to fill up the main shafts and secondly the continued certainty that mining damage would be compensated for even after the abandonment of the mines.

The mining law of 1810, dating from the days of occupation by the French, which is, at least partly, still valid in the Netherlands, has no chapter dealing with closures of mines. Only in 1964 a very general and largely incomplete regulation covering this matter was incorporated in the law. The initial requirement to have the shaft completely filled was after all not necessary. The question of the subsurface water level is dealt with in another paper.

Regarding mining damages, a system was chosen in which the mines Oranje Nassau, Laura and Vereniging and Willem-Sophie guaranteed voluntarily to remain fully responsible for all possible damages, also after the shutdown of these mines. A special foundation has been established by the above-mentioned private companies to ensure payment of any future claims towards damages, and particulars concerning the funding of the capital is fully described.

The Dutch Government took over the Domanial Mine, for which mine, as well as for the four existing State Mines, no special regulations are thought necessary.

Volgens een in onze economische opvattingen algemeen aanvaard principe moeten verliesgevendende activiteiten worden beëindigd, wanneer uitzicht op toe-

komstige rentabiliteit ontbreekt. Dit nu was voor de Limburgse mijnindustrie het geval en niemand heeft zich dan ook principieel verzet tegen de sluiting van mijnen. Door de opkomst van aardolie en aardgas werd de concurrentiepositie van de kolen aangetast. De onhoudbare concurrentiepositie kan niet duidelijker worden gedemonstreerd dan door ten aanzien van eenzelfde hoeveelheid geproduceerde energie een vergelijking te maken tussen een cluster in de aardolie- en aardgasconcessie Groningen en een grotere mijnzetel. Er blijkt dan dat een afzonderlijke cluster een bezetting vraagt van enkele tientallen personeelsleden, terwijl die voor een mijn enkele duizenden bedraagt. Een ton steenkool equivalent geproduceerd door een steenkolenmijnonderneming in Nederland vergt een veelvoud aan investeringen van hetgeen een aardgaswinningsbedrijf voor eenzelfde hoeveelheid behoeft. Hetzelfde geldt voor aardolie.

Het onvermijdelijke sluitingsproces bracht diepgaande sociale repercussies. Ten aanzien van deze problemen mag worden geconstateerd dat, dankzij nationale en internationale regelingen en dankzij een voortreffelijke samenwerking tussen de sociale partners deze ernstige operatie zeker tot nu toe voor de patiënt, indien de beroepsbevolking zo mag worden aangeduid, zonder levensgevaar is verlopen.

Bij de sluitingsfase van de ondergrondse bedrijven kwamen echter ook specifieke technische problemen naar voren, die om een adequate oplossing vroegen en waarbij niet of slechts ten dele kon worden teruggegrepen op rechtsregels, ervaring of literatuur. Met name was dat het geval ten aanzien van de opvulling der hoofdschachten en de veelzijdige problematiek van de in de ondergrondse werken optredende water-

¹⁾ Inspecteur-Generaal der Mijnen.

toevloed. Een ander aspect, namelijk het waarborgen van een regeling van de zekerstelling van de uitbetaling van mijnschade na sluiting, wordt later in dit artikel behandeld. (ad 3)

De in Nederland nog altijd, zij het ten dele, geldende Franse Mijnwet 1810 alsmede de latere aanvullingen c.q. wijzigingen op deze wet, o.a. de Mijnwet 1903, bevatten geen aparte hoofdstukken c.q. artikelen, die betrekking hebben op sluiting van mijnen. Gezien de bepaling van de Mijnwet 1810 dat een concessie — nog steeds — voor eeuwig verleend wordt (artikel 7: la propriété perpétuelle) lijkt dit ook logisch.

In de officiële toelichting op de Mijnwet 1810, nl. de Instructie van de Franse Minister van Binnenlandse Zaken Montalivet van 3 augustus 1810, wordt wel ingegaan op de vraag hoe te handelen bij "l'abandon des Mines". Kennelijk wordt hierbij gedacht aan teruggave van de concessie. Bedoeld stuk is op dit punt dan ook in hoofdzaak van juridische aard; alleen ten aanzien van de mijnplannen worden technische maatregelen gevraagd.

In het in 1828 van de hand van Locré verschenen bekende werk "Législation sur les mines" wordt op pagina 537 een afzonderlijk wetsontwerp van 23 november 1813 vermeld "rélatif à l'abandon des mines . . . par cessation de travaux". Echter: "Il avait été arrêté que ce projet serait présenté au Corps Législatif. Mais bientôt on ne put plus songer qu'à la défense du territoire, et la chute de Napoléon, qui suivit de près, a tout arrêté".

In het standaardwerk: "Législation des Mines en France" van Aguillon, uitgave 1903, staat vermeld in paragraaf 252: "l'Administration peut être appelée à prescrire, en cas de rénonciation, comme en cas d'abandon, certaines mesures de police pour assurer la sécurité de la surface, telles que fermeture et comblement d'orifices; elle a parfois inséré ces prescriptions dans le décret même par lequel la rénonciation est acceptée". Opgemerkt zij, dat Aguillon onder "rénonciation" verstaat teruggave van de concessie en onder "abandon" het geheel of ten dele verlaten van de mijn met behoud van de concessie. Uit het laatste deel van het citaat kan men de conclusie trekken dat algemene regels niet bestonden.

Uit het bovenstaande beknopte overzicht blijkt, dat de bestaande mijnwetten weinig of geen rekening hielden met de sluiting van een mijn. Het is dan ook bijna vanzelfsprekend dat hier te lande in de loop der

jaren op grond van de Mijnwet 1903 vastgestelde mijnreglementen, respectievelijk van 1906, 1939 en zelfs het laatste van 1964, waarvan het ontwerp reeds in 1962 was ingediend, vrijwel geen nadere regelen bevatten, speciaal gericht op de laatste fase van een mijnwerk. Slechts in het Mijnreglement 1964 is in Hoofdstuk VIII een zeer algemene regeling opgenomen inzake het verlaten van werken, inrichtingen en terreinen. Toen echter deze regelen werkelijk in de praktijk moesten worden toegepast, bleek de onvolledigheid, zodat aanvulling noodzakelijk was.

Reeds lang voordat tot een effectieve sluiting van mijnen werd overgegaan vond intern beraad plaats bij de dienst van het Staatstoezicht op de Mijnen over de vraag welke maatregelen genomen moesten worden bij eventuele sluiting van mijnen. De gevaren afkomsig van verlaten mijnwerken kunnen o.a. van de volgende aard zijn:

1. een niet gevulde schacht kan als gevolg van het bezwijken van de schachtwand instorten, waardoor in de onmiddellijke omgeving verzakkingen kunnen optreden. Deze kunnen van grote omvang zijn bij de aanwezigheid van dekterrein, daar dit zal uitvloeien in de ondergrondse werken. Eveneens zijn uitstromingen van giftige, of gevaarlijke gassen uit een verlaten niet gevulde schacht denkbaar;
2. het ondergronds toestromende water kan na stopzetting van de mijnpompen gevaar opleveren voor waterdoorbraken naar aangrenzende nog in bedrijf zijnde mijnvelden;
3. wanneer stopzetten van de ontginning onmiddellijk gevolgd zou worden door liquidatie van de betrokken onderneming, zou bestaande en later nog te verwachten mijnschade als gevolg van de winning door gebrek aan fondsen niet meer kunnen worden gehonoreerd.

ad 1. Na het verschijnen van de Eerste Mijnnota in december 1965, waarin o.a. mijnsluitingen in het vooruitzicht werden gesteld, werd door het Staatstoezicht reeds in de eerstvolgende vergadering van het bestaande overlegorgaan van de Dienst met de Gezamenlijke Mijnen op 5 januari 1966 het probleem van het vullen van de schachten van verlaten mijnen welbewust aan de orde gesteld. In principe werd een algehele vulling vanaf de schachtput tot aan het maaiveld geëist. Nadere bestudering van deze eis door de Staatsmijnen, voor welke onderneming het probleem het eerst aan de orde zou komen (sluiting Staatsmijn Maurits), leid-

de tot andere oplossingen, waarmee het Staatstoezicht echter akkoord kon gaan. Hierop wordt in het artikel van Schilp elders in dit nummer van "Geologie en Mijnbouw" uitvoerig ingegaan.

ad 2. In dezelfde vergadering van 5 januari 1966 werd ook als nader te bespreken onderwerp door het Staatstoezicht naar voren gebracht het probleem van het beheersen van het waterpeil terwille van de naburige mijnen door een mijn die wordt gesloten. Dit probleem was op dat moment minder dringend en met name niet aanwezig bij het sluiten van Staatsmijn Maurits, maar zou zeker van belang worden bij sluiten van een mijnzetel in het oostelijk mijngebied. Hieromtrent was in januari 1966 in principe wel besloten, maar een beslissing was nog niet genomen. Het was tevens duidelijk dat hierbij de watertoevloed van de mijnen in het Akense mijngebied eveneens een rol zou spelen. Ook dit onderwerp wordt in het artikel van Crasborn, van den Heuvel, Kimpe en Maas elders in dit nummer van "Geologie en Mijnbouw" behandeld.

ad 3. Het Staatstoezicht was uiteraard op de hoogte van de voorstudies van de Directie Mijnwezen van het Departement van Economische Zaken, die uiteindelijk resulteerden in de mijnnota van december 1965. In verband hiermede werd in juli 1964 door de Inspecteur-Generaal der Mijnen de aandacht van de Directie Mijnwezen gevestigd op het oprichten van een waarborgfonds inzake mijnschade in België voor de Kempen gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 7 maart 1961. Uiteindelijk werd een andere oplossing gerealiseerd, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

In de eerste mijnnota van 14 december 1965, Hoofdstuk IV, sub 7, wordt onder "Voorzieningen inzake zekerstelling inbaarheid van vorderingen uit mijnschade" vermeld:

"De steenkolenmijnondernemingen zijn aansprakelijk voor schade ontstaan door ontginningswerken. Zij hebben voor te verwachten vorderingen wegens mijnschade uit hoofde van tot dusverre verrichte ontginningen reserves gevormd. Schadegevallen worden geregeld op basis van het gemene recht (artikel 1401 B.W.). Zolang de betrokken mijnonderneming blijft bestaan en er voldoende verhaalsmogelijkheid is, zijn er in het civielrechtelijke vlak in het algemeen geen bijzondere moeilijkheden. Wanneer echter de mijn wordt gesloten en tot liquidatie van de rechtspersoon, die de mijn exploiteert, wordt overgegaan, kan een onbevredigende situatie ontstaan. Mijnschade kan zich im-

mers manifesteren verscheidene jaren nadat de liquidatie heeft plaatsgehad. Weliswaar is dan niet elk verhaal uitgesloten, doch wanneer de liquidatie is voltooid komen — indien daarbij niet de nodige voorzieningen zouden zijn getroffen voor de afwikkeling van zich daarna voordoende gevallen van mijnschade — degenen die een vordering wegens mijnschade krijgen in een weinig aantrekkelijke positie te verkeren, omdat een moeizame procedure moet worden aangespannen en tevens zou kunnen blijken, dat er nauwelijks of geen verhaal meer mogelijk is.

Daar onder de huidige wetgeving geen publiekrechtelijke maatregelen kunnen worden genomen om de verhaalsmogelijkheid veilig te stellen, moet het in verband met het vorenstaande wenselijk worden geacht, dat de belangen van degenen, die mijnschade kunnen lijden, worden gewaarborgd. Dit zou kunnen geschieden, hetzij doordat de mijnondernemingen zich bereid verklaren tot het treffen van een algemeen geldende voorziening, hetzij door het treffen van een wettelijke regeling. Hierbij dient uiteraard voorop te staan, dat de mijnondernemingen aansprakelijk zijn en blijven voor de door hen veroorzaakte mijnschade.

De eerste ondergetekende heeft aan de gezamenlijke steenkolenmijnen te kennen gegeven, dat hij ter zake de totstandkoming van een afdoende regeling noodzakelijk acht. Nagegaan zal worden of zulks met medewerking van de mijnondernemingen op vrijwillige basis op korte termijn kan worden geverifieerd".

Er is inderdaad op vrijwillige basis en op korte termijn een afdoende regeling getroffen met de Oranje-Nassaumijnen, Laura en Vereeniging en Willem-Sophia; voor de Staatsmijnen werd geen bijzondere regeling noodzakelijk geacht. Door de overname in 1966 van 90% van de aandelen van de Domaniale Mijn en het in uitzicht stellen van een eventueel bod op de resterende aandelen vanwege de staat was ten aanzien van eventuele achterstallige mijnschade bij sluiting ook voor deze onderneming het probleem opgelost. De regelingen getroffen voor de drie genoemde particuliere mijnondernemingen lopen parallel.

De Staat en de Onderneming hebben in 1967 een overeenkomst gesloten terzake van te verlenen steun die grosso modo bedoeld is om de produktie en de personeelsbezetting weliswaar geleidelijk te doen af-

nemen, maar de werkgelegenheid voor een aantal jaren veilig te stellen. Aan deze steunovereenkomst is tegelijk verbonden een regeling voor de zekerstelling van de belangen van de mijnschadecrediteuren. Het principe hiervan is dat de mijnondernemingen zowel tijdens als na het stopzetten van de kolenproductie aansprakelijk zijn en blijven voor alle door hen veroorzaakte mijnschade. Bij ontbinding van de onderneming en bij faillissement of verleende surséance van betaling neemt een "Stichting Mijnschadevoorziening" de betaling van nog niet vereffende mijnschadeverplichtingen over.

Het bestuur van deze Stichting bestaat uit drie leden, die door de betreffende onderneming worden benoemd. De Minister van Economische Zaken benoemt een regeringscommissaris, die tot taak heeft erop toe te zien dat de geldmiddelen overeenkomstig het doel van de Stichting worden aangewend en beheerd. Dit doel is in de stichtingsakte in artikel 4 als volgt omschreven:

"Artikel 4.

De stichting heeft ten doel om met ingang van de datum, waarop de onderneming is verklaard in staat van faillissement, aan de onderneming is verleend surséance van betaling of een besluit tot ontbinding van de onderneming is genomen, te betalen alle schuldvorderingen ten laste van de onderneming uit hoofde van mijnschade, zoals deze schuldvorderingen blijken of zullen blijken uit een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak ten laste van de onderneming, dan wel uit een op schrift gestelde overeenkomst tussen benadeelde(n) en de onderneming, alsmede alle afwikkelingskosten en preventiekosten".

De onderneming dient de Stichting van voldoende kapitaal te voorzien. In een drie-partijenovereenkomst tussen de Stichting, de Onderneming en de Staat der Nederlanden wordt geregeld hoe groot dit kapitaal dient te zijn. In grote lijnen wordt het als volgt bepaald:

- a. bij de oprichtingsdatum dient het kapitaal vijfmaal het met behulp van een prijsindex gecorrigeerde jaargemiddelde van de mijnschadekosten in de jaren 1965 t/m 1967 te bedragen;
- b. per 1 januari 1969 is een begroting van de mijnschadekosten verbonden aan de op dat ogenblik manifeste en niet manifeste mijnschade opgesteld.

Het kapitaal is gelijk aan het met 25% verhoogde bedrag van deze begroting;

- c. zolang de onderneming de koolwinning voortzet zal per 1 januari van ieder volgend jaar het kapitaal worden vastgesteld door een begroting als onder b voor het tijdstip 1 januari 1969 aangegeven, of wel door het kapitaal dat in het afgelopen jaar aan de Stichting was toegekend te verminderen met de mijnschadekosten die de onderneming in dat afgelopen jaar heeft betaald en het te vermeerderen met de met 25% verhoogde uitkomst van de vermenigvuldiging van het aantal tonnen in dat afgelopen jaar geproduceerde kolen met een per onderneming overeengekomen vast bedrag per ton nadat dit met behulp van de prijsindex is aangepast. Tenminste telkens na het verstrijken van drie jaren na 1 januari 1969 moet het kapitaal worden vastgesteld uitsluitend op de wijze als onder b voor het tijdstip 1 januari 1969 aangegeven;
- d. bij beëindiging van de koolwinning zal het kapitaal uitsluitend aan de hand van begrotingen worden vastgesteld, die zullen worden opgemaakt naar de toestand op het moment van beëindiging respectievelijk op elke 1 januari d.a.v., totdat de mijnschade geheel zal zijn afgewikkeld en de stichtingen, met toestemming van de Minister van Economische Zaken, kunnen worden opgeheven.

Voor de vorming van het kapitaal blijft bij de Staat een gedeelte van de krachtens bovengenoemde steunovereenkomst te ontvangen gelden over 1966 en 1967, tegen rentevergoeding, in bewaring. De Staat heeft het recht deskundigen te benoemen die de berekeningen controleren, welke door de vaststelling van het kapitaal van de Stichting dienen. Als deskundige is o.m. de Inspecteur-Generaal der Mijnen ingeschakeld, die ook als regeringscommissaris in de drie stichtingen is benoemd.

In grote trekken wordt hiermede de regeling weergegeven, die voor het afwikkelen van de mijnschadeverplichtingen ná het stopzetten van de koolwinning is getroffen. Aangezien redelijkerwijze aangenomen mag worden dat de ondernemingen niet geliquideerd worden, niet failliet verklaard worden, c.q. surséance van betaling zullen aanvragen, zal de afwikkeling door de ondernemingen plaatshebben en niet door de Stichting Mijnschadevoorziening.