

24 078

Wijziging van enige wetten op het gebied van de mijnbouw in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de produktie van koolwaterstoffen (PbEG L 164)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 december 1995

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de in het nader voorlopig verslag opgenomen vragen en opmerkingen. Het spijt me dat enige vragen in het voorlopig verslag nog niet bevredigend bleken te zijn beantwoord. Ik betreur dit te meer, nu de Commissie van de Europese Gemeenschappen inmiddels de ingebrekestellingsprocedure van artikel 169 van het EG-Verdrag heeft ingeleid, aangezien Nederland de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen nog niet is nagekomen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie noemden de argumentatie waarom niet is overgegaan tot stroomlijning van de bestaande wetgeving niet overtuigend. Ik niet anders dan herhalen dat de noodzaak om tijdig uitvoering te geven aan de richtlijn zwaarder heeft moeten wegen dan de behoefte tot verdere modernisering van de wetgeving. Zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijven, zijn in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie nodig zijn. Het «meenemen» van andere regels zou onherroepelijk hebben geleid tot meer tijdrovende discussies. Ook als was overgegaan – hetgeen op dit specifieke terrein niet eenvoudig is – tot het inhuren van wetgevende capaciteit, zou het risico van verdere vertraging en van het niet-nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen te groot zijn geworden. Ik wijs erop dat in dat geval ook de behandeling in het parlement meer tijd zou hebben gevraagd.

Ik maakt van de gelegenheid gebruik nogmaals kenbaar te maken dat ook ik van mening ben dat de mijnwetgeving snel dient te worden herzien. De leden van de VVD-fractie stelden de vraag, waarbij de leden van de fracties van CDA, SGP, GPV en RPF zich aansloten, wat het tijdschema is van de voorgenomen modernisering. Voor deze wetgevingsoperatie zijn reeds voorbereidingen getroffen. Het project zal werkelijk uit de startblokken kunnen komen wanneer de uitvoering van de EG-richtlijn haar beslag heeft gekregen. Ik streef ernaar dat een voorstel van wet in 1997 aan de Tweede Kamer wordt aangehouden.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de staat niet in een te overheersende positie ten opzichte van de concessionaris wordt geplaatst, doordat de staat niet alleen de vergunning verleent, maar tevens via Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) een doorslaggevende invloed op belangrijke besluiten heeft en dan ook nog via garantiestelling haar belangen zeker kan stellen. In de eerste plaats zij opgemerkt dat in het systeem van staatsdeelneming (met EBN) door de implementatie van de richtlijn nauwelijks wijziging optreedt. De mogelijkheid van staatsdeelneming wordt via vergunningverlening gerealiseerd. Indien staatsdeelneming geldt, vindt de winning plaats voor gezamenlijke rekening van de vergunninghouder en EBN. Dit impliceert dat EBN dan ook een belangrijke zeggenschap over de winning moet hebben.

De garantiestelling is een ander onderwerp, dat los staat van staatsdeelneming. De garantiestelling speelt met name bij de afdracht van het winstaandeel. Deze afdracht is de vergunninghouder (of concessiehouder) aan de staat verschuldigd. Bij de verlening van de vergunning is de financiële capaciteit van de vergunninghouder een belangrijk criterium waaraan getoetst wordt. Als de vergunning wordt verleend, kan er dan ook vanuit gegaan worden dat de financiële situatie op het moment van vergunningverlening voldoet aan de daartoe te stellen vereisten. Na vergunningverlening kan in de financiële situatie van de vergunninghouder een drastische wijziging (in negatieve zin) optreden, welke op het moment van vergunningverlening niet voorzienbaar was. In een dergelijk geval dient de Minister van Economische Zaken – bij twijfel of de vergunninghouder nog wel aan zijn verplichtingen kan voldoen – de mogelijkheid te hebben zekerheid te vragen voor de betaling van aan de staat verschuldigde bedragen. Dit is nodig omdat de Minister van Economische Zaken niet over vergelijkbare bevoegdheden beschikt als de Minister van Financiën ten aanzien van de vordering van vennootschapsbelasting. De zekerheid kan de vorm hebben van een bankgarantie, maar ook andere vormen van zekerheid zijn in principe mogelijk. Zoals ik in de memorie van antwoord al heb vermeld zal er in het algemeen geen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om zekerheid te vragen, maar alleen indien en voor zover ná de verlening van de vergunning twijfel ontstaat of de vergunninghouder zal voldoen aan hetgeen hij verschuldigd zal worden. In de praktijk zou dit kunnen voorkomen wanneer een vergunning is verleend aan een groep en de financiële situatie van een van de deelnemers ernstig verslechtert.

Het vragen van zekerheid is niet in tegenspraak met artikel 5, onderdeel 4, van de richtlijn. Uit deze bepaling vloeit voort dat de criteria, voorwaarden en eisen op niet-discriminerende wijze moeten worden toegepast. De vraag of wel of niet zekerheid moet worden gesteld voor betaling van het winstaandeel zal worden beantwoord aan de hand van een criterium dat wordt vastgelegd in de algemene maatregelen van bestuur. Hetzelfde geldt voor de hoogte van de zekerheidstelling. De zekerheid wordt alleen verlangd indien en voor zover twijfel bestaat of de vergunninghouder zal voldoen aan de betalingsverplichting.

Het voorschrift over de zekerheidstelling voor het winstaandeel kan worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, van de richtlijn. Daarin staat dat verplichtingen hun rechtvaardiging kunnen vinden in de betaling van een tegenwaarde in geld of in de vorm van koolwaterstoffen. Artikel 6, tweede lid, waaruit blijkt dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden die gerechtvaardigd worden door de noodzaak om belastinginkomsten veilig te stellen, verzet zich hiertegen niet.

Met de zekerheidstelling wordt, zoals hierboven is aangegeven, beoogd om in de looptijd van de vergunning de garantie te hebben dat het winstaandeel wordt betaald (indien en voor zover dan twijfel bestaat of aan deze verplichting zal worden voldaan). Uiteraard zal, indien het ontbreken van financiële mogelijkheden al blijkt voordat de vergunning wordt verleend, de vergunning worden geweigerd (zie de voorgestelde

artikelen 6a, eerste lid, van de Mijnwet continentaal plat en 3, eerste lid, van de Mijnwet 1903). Bij deze beoordeling zullen de gegevens worden betrokken die de aanvrager heeft overgelegd.

De zorgen van de leden van de VVD-fractie over de positie van EBN waren nog niet weggenomen door de memorie van antwoord. In antwoord op eerdere vragen is al aangegeven dat het systeem van staatsdeelneming via EBN nauwelijks wordt gewijzigd. Aan het slot van deze nadere memorie van antwoord zal ik, mede naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van CDA, PvdA, SGP, GPV en RPF, wat dieper ingaan op de regels van besluitvorming zoals die in de algemene maatregelen van bestuur worden vastgelegd.

De relatie met natuurbehoud en milieubescherming

De leden van de fracties van PvdA, CDA, SGP, GPV en RPF, stelden vragen over de relatie met natuurbehoud en milieubescherming. Inderdaad is mijn opvatting dat limitatief moet worden aangegeven welke criteria worden gehanteerd bij de verlening van vergunningen (artikel 5, onderdeel 1, van de richtlijn). Deze opvatting heeft ook haar neerslag gevonden in het wetsvoorstel. Artikel 3, zesde lid, van de richtlijn doet hieraan niet af. Uit deze bepaling volgt slechts dat, ook al is een verleningsprocedure gestart, de lid-staten vrij zijn de vergunning nog te weigeren, mits niet wordt gediscrimineerd tussen aanvragers. Met andere woorden, niet elke procedure behoeft te leiden tot verlening van een vergunning. Daarbij moet in acht worden genomen wat elders in de richtlijn over criteria is voorgescreven (artikel 5, eerste lid).

De leden van de genoemde fracties vroegen zich vervolgens af of het criterium betreffende de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten te verrichten (artikel 5, onderdeel 1, onder b) zo kan worden uitgelegd dat ook schade voor natuur, milieu en bijvoorbeeld dijken daar onder valt. Ook wilden zij vernemen of het onmogelijk wordt gemaakt dat nieuwe inzichten kunnen leiden tot het weigeren van vergunningen voor «open gebieden». In antwoord op deze en andere vragen zal ik het systeem van richtlijn en wet nog eens kort uiteenzetten.

De richtlijn biedt verschillende mogelijkheden om gevolgen te verbinden aan nieuwe inzichten op het gebied van milieubescherming en veiligheid. Zo kunnen gebieden «gesloten» worden verklaard (zie artikel 2, eerste lid, van de richtlijn). Het voorgestelde artikel 2a van de Wet opsporing delfstoffen houdt in dat geen boorvergunningen worden verleend, voor zover dit voortvloeit uit de met betrekking tot de Waddenzee vastgestelde planologische kernbeslissing. Voor het continentaal plat kunnen besluiten tot «sluiting» van gebieden worden genomen op basis van artikel 3 van de Mijnwet continentaal plat. Hierbij teken ik aan dat een uitgangspunt van het beleid is, zoals in de memorie van antwoord is gememoreerd, dat een verbod op voorhand van mijnbouwactiviteiten in het algemeen niet nodig is.

Voor een gebied waarvoor vergunningverlening niet is uitgesloten, kunnen vergunningen worden verleend, uiteraard nadat de aanvraag is beoordeeld. Bezien wordt of de manier waarop de aanvrager voornemens is de opsporing of winning in het gebied te verrichten, het belang van een doelmatige en voortvarende opsporing en winning in voldoende mate verzekert. Ook moeten de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager toereikend zijn voor een goede uitvoering van de activiteiten. Mochten er aanwijzingen zijn dat deze capaciteiten onvoldoende zijn om bijvoorbeeld de in acht te nemen milieu- en veiligheidsvoorschriften na te leven, dan zal de vergunning worden geweigerd. Het systeem van de richtlijn impliceert wel dat een andere aanvraag in dat geval wel tot verlening van de vergunning zou kunnen leiden.

Hierbij herinner ik eraan dat de grootte van het gebied, waarvoor een boorvergunning of concessie op het Nederlands territorium wordt verleend,

wordt bepaald door de winbare en vermoedelijk aanwezige delfstoffen. De oppervlaktelokatie, vanwaar de boring of winning plaatsvindt, is op het moment van verlening veelal niet bekend. Voor de bepaling van deze plaats gelden speciale procedures. Aan de vergunning of concessie wordt het voorschrift verbonden dat het plan tot het uitvoeren van een boring of tot het plaatsen van een winningsinstallatie in een «gevoelig» gebied moet worden goedgekeurd door de Minister van Economische Zaken. In dat geval is een milieu-effectrapport verplicht (zie de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, onderdeel C, onder 17.2).

Ter bescherming van milieu en veiligheid kunnen aan de vergunning voor opsporing of winning ook andere voorschriften (en beperkingen) worden verbonden. Voorts worden de genoemde belangen behartigd door algemene regels in de mijnwetgeving (via het Mijnreglement continentaal plat en het Mijnreglement 1964) en in andere wetgeving.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van de Wet milieubeheer wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van de Wet milieubeheer is een vergunning vereist voor bovengrondse mijnbouwinstellingen op het Nederlands territorium. Daaraan kunnen milieuvoorschriften worden verbonden. Geen milieuvergunning is vereist voor boringen, aangezien dat geen sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Wel gelden daarvoor de hiervoor genoemde voorschriften, met name de eis van goedkeuring van de lokatie.

Op inrichtingen, waarop de Mijnwet continentaal plat van toepassing is, geldt geen vergunningplicht op grond van de Wet milieubeheer, doch de benodigde milieu-eisen vinden hun plaats in het Mijnreglement continentaal plat en de daarop gebaseerde nadere regels.

Ten slotte wijs ik er nog eens op dat voor alle exploratie- en exploitatie-activiteiten het milieuconvenant geldt dat op 2 juni 1995 is gesloten tussen de ministers van EZ, VROM en V&W en de vertegenwoordiging van de in Nederland actieve mijnbouwmaatschappijen (NOGEPA).

De heer Bierman stelde de vraag of wetgeving inzake bescherming van natuur en milieu niet superieur zou moeten zijn aan wetgeving inzake mijnbouw. Er bestaat geen hiërarchische rangorde tussen bijvoorbeeld de Wet milieubeheer en de Mijnwet 1903. In het voorafgaande is reeds uiteengezet is hoeverre de milieuwetgeving van toepassing is op mijnbouwactiviteiten.

In antwoord op de vraag van de heer Bierman naar de meerwaarde van de implementatie van de richtlijn bij grensoverschrijdende botsing van het belang van winnen van delfstoffen versus het milieu en de waterwinning, merk ik op dat geen wijziging wordt gebracht in het huidige systeem van afweging van belangen van mijnbouw enerzijds en milieu en waterwinning anderzijds. Voor het opsporen en winnen van aardolie en aardgas in (milieu)gevoelige gebieden geldt de eerder genoemde verplichting tot het maken van een milieu-effectrapportage. Op grond van het milieu-effectrapport zal een beslissing over de voorgenomen activiteit plaats moeten vinden. In deze procedure zullen effecten die buiten de grens optreden meegewogen worden.

De algemene maatregelen van bestuur

De leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, SGP, GPV en RPF stelden enige nadere vragen over de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de algemene maatregelen van bestuur. Het staat mij niet vrij concepten hiervan aan de kamers toe te zenden zolang de procedure van het horen van de Raad van State niet is afgerond. Dit is een algemene gedragslijn, die mede wordt afgeleid uit artikel 25a, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, op grond waarvan openbaarmaking van adviezen van de Raad

van State gelijktijdig geschiedt met de afkondiging van de algemene maatregel van bestuur). De openbaarmaking van de besluiten zal moeten wachten op de vaststelling van deze besluiten (die weer niet kan plaatsvinden voordat de wet tot stand is gekomen).

Zoals ik al heb toegezegd zullen de algemene maatregelen van bestuur aan de beide kamers der Staten-Generaal worden toegestuurd zodra zij zijn vastgesteld. Zij zullen pas in werking treden nadat de kamers in de gelegenheid zijn gesteld om hierop te reageren. De gang van zaken lijkt daarmee sterk op de voorhangprocedure, zoals die bekend is van de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 12 van de Mijwewet continentaal plat.

Ik begrijp dat de leden van de genoemde fracties eraan hechten reeds nu informatie te krijgen over de algemene maatregelen van bestuur. Om tegemoet te komen aan deze wens zal ik wat dieper ingaan op de zakelijke inhoud van de nadere regels. Daarbij staat voorop dat bij deze gelegenheid slechts wordt afgeweken van het tot nu toe gehanteerde regime, voor zover de richtlijn dat nodig maakt.

De algemene maatregelen van bestuur bevatten de financiële voorschriften die aan vergunningen en concessies kunnen worden verbonden. De voorschriften over financiële afdrachten van de staat bij de opsporings- of winningsvergunning voor het continentaal plat zijn overgenomen uit het thans geldende besluit van 6 februari 1976, houdende uitvoering van artikel 12 van de Mijwewet continentaal plat ten aanzien van opsporings- en winningsvergunningen voor of mede voor aardolie of aardgas (Stb. 102), zoals laatstelijk gewijzigd op 27 januari 1995 (Stb. 42). De vergelijkbare voorschriften, die aan de concessie voor het Nederlands territorium worden verbonden, zijn ontleend aan de verplichtingen die thans rusten op concessiehouders. Anders dan op het continentaal plat gelden hier ook voorschriften over de uitkeringen aan de gemeente en aan de eigenaar van de grond.

In de algemene maatregelen van bestuur worden ook voorschriften opgenomen over de zekerheidstelling voor de opruimingskosten en voor het winstaandeel. In de praktijk werd aan de vergunninghouder al de verplichting opgelegd om zekerheid te stellen voor de opruiming. De zekerheidstelling voor het winstaandeel is nodig, nu het wetsvoorstel niet bepaalt dat hoofdelijke aansprakelijkheid geldt voor betaling van het winstaandeel (zie hierover de tweede nota van wijziging, kamerstukken II 1994/95, 24 078, nr. 11). Zoals hierboven is uiteengezet zal zekerheidstelling alleen in bijzondere gevallen worden gevraagd en dan nog pas als na het verlenen van de vergunning of concessie de financiële omstandigheden van de houder (of een van de houders) is verslechterd.

De voorschriften over staatsdeelneming zijn ook gelijklopend aan die welke reeds nu worden verbonden aan winningsvergunningen en concessies, voor zover de richtlijn niet tot aanpassingen noopt. Duidelijk zal worden vastgelegd dat alleen van staatsdeelneming zal worden afgezien als naar redelijke schatting de staat door staatsdeelneming financieel nadeel zal kunnen lijden. De regels van besluitvorming zijn vrijwel gelijk aan hetgeen is bepaald in artikel IV van het eerder genoemde besluit van 1976. Wel moet een aantal bepalingen van de richtlijn worden verwerkt. Zo worden bepalingen opgenomen om discriminerend of niet-commercieel beleid van EBN te voorkomen. Ook geldt een bijzonder regime ten aanzien van besluiten inzake «aankoopbronnen» (artikel 6, derde lid, van de richtlijn).

Daarom mag de staat of EBN geen informatie bezitten of stemrecht uitoefenen bij besluiten, inhoudende bij wie opdrachten worden geplaatst voor leveringen, voor de uitvoering van werken of voor het verrichten van diensten. In de algemene maatregelen van bestuur wordt nu de mogelijkheid opgenomen dat achteraf «verzet» wordt aangetekend tegen dergelijke besluiten (artikel 6, derde lid, derde volzin, van de richtlijn).

De niet-financiële voorschriften worden opgenomen in ministeriële regelingen. De meeste daarvan zijn afkomstig uit het eerder genoemde besluit voor het continentaal plat. Het Nederlands territorium kent uiteraard enige voorschriften en beperkingen die niet op het continentaal plat gelden. Deze zijn grotendeels reeds bekend van de geldende boorvergunningen en concessies.

De ministeriële regelingen bevatten voorts een uitwerking van de criteria voor verlening van een vergunning of concessie. Deze regels zijn voor continentaal plat en Nederlands territorium vrijwel identiek. Zij zijn grotendeels ontleend aan de Regeling aanvragen en financiële verplichtingen boorvergunningen en concessies (Stcrt. 1993, 136) en aan de criteria die worden gehanteerd in de «Negende ronde van aanvragen van opsporingsvergunningen voor koolwaterstoffen» (Stcrt. 1995, 33).

Ik hoop dat het voorgaande het gewenste inzicht geeft in de inhoud van de nadere regelgeving.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers