

Vergaderjaar 2007–2008

31 479

Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel strekt tot bevordering van een actieve benutting van vergunningen voor gebruik van de Nederlandse ondergrond voor de opsporing en winning van delfstoffen (met name aardgas) en de ondergrondse opslag van stoffen (met name aardgas en CO₂). Maximale productie van de nog aanwezige gasreserves is van belang voor de voorzieningszekerheid en de inkomsten voor de staat uit de gaswinning. Ondergrondse gasopslag stelt marktpartijen bij een verder teruglopende lokale flexibele productie, groeiende (fluctuerende) vraag en toenemende importafhankelijkheid in staat ook in de toekomst gasvraag en -aanbod flexibel op elkaar af te stemmen. In de huidige fase van transitie naar vergaande reductie van CO₂-emissies is de beschikbaarheid van geschikte gedepleteerde gasvelden ook belangrijk voor de ondergrondse opslag van CO₂. Een aanvulling van de winstaandeelbepalingen wordt voorgesteld om voor het winstaandeel zekerheid te bieden over de behandeling van de resultaten uit hedge-contracten ter afdekking van prijs- en koersrisico's. Ten aanzien van het belang van de gasproductie zij verwezen naar de brief van de Minister van Economische Zaken van 12 oktober 2004 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake voorzienings- en leveringszekerheid energie (Kamerstukken II 2004/2005, 29 023, nr. 6). Daarin is benadrukt dat, gezien het grote belang van de Nederlandse gaswinning voor de voorzieningszekerheid en de financiële baten voor de staat het activiteitsniveau in de opsporing en winning van aardgas op peil moet blijven. Naast een goed investeringsklimaat is het daarom van belang dat de uit hoofde van de Mijnbouwwet verleende vergunningen voor opsporing en winning actief worden benut. Uiteindelijk moeten de niet benutte (delen van) vergunningsgebieden waar ook geen (verdere) activiteiten worden gepland voor anderen beschikbaar kunnen komen. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in aanvulling op de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken tot intrekking van een vergunning als die in zijn geheel niet meer wordt benut voor de goede uitvoering van de activiteit waarvoor die is verleend, in een overeenkomstige bevoegdheid ten aanzien van een deel van een vergunningsgebied. Dat laat onverlet de

mogelijkheid dat de mijnbouwsector zelf adequate maatregelen treft ter bevordering van (her)nieuw(d)e opsporings-, winnings- of opslag-activiteiten in ongebruikte (delen van) vergunningsgebieden. In dit verband wordt verwezen naar het in mijn brief van 13 juli 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2006/2007, 30 800 XIII, nr. 72) aangehaalde overleg met de mijnbouwindustrie over een convenant ter stimulering van de exploitatie van kleine velden en een onderzoek naar maatregelen ter verbetering van het investeringsklimaat voor specifieke kleine velden.

Met betrekking tot de opslag van aardgas is bij de nota naar aanleiding van het nader verslag inzake de Mijnbouwwet (Kamerstukken II 2000/2001, 26 219, nr. 12, blz. 95) een wijziging van de Mijnbouwwet aangekondigd als beleids- en marktontwikkelingen daartoe aanleiding zouden geven. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting worden deze ontwikkelingen toegelicht. In dit verband wordt ook gewezen op de brief van de Minister van Economische Zaken van 17 maart 2006 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de voorzienings- en leveringszekerheid energie (Kamerstukken II 2005/2006, 29 023, nr. 22, blz. 12). In deze «Visie op de gasmarkt» zijn diversificatie van gasbronnen, vrij gasverkeer binnen Europa en het benutten van de kansen om Nederland te positioneren als «gasrotonde» van Noordwest Europa als kernpunten gekwalificeerd. Aangegeven is dat het klimaat voor investeringen door marktpartijen in gasopslag in Nederland zou kunnen worden verbeterd door verruiming van het mijnbouwwettelijke regime ten aanzien van het kunnen verkrijgen van een opslagvergunning voor inactieve, niet meer in productie zijnde velden waar nog een winningsvergunning op rust. In mijn brief van 27 april 2007 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2006/2007, 30 991, nr. 2) is aangekondigd dat in het najaar van 2007 aan de Tweede Kamer een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet zou worden aangeboden. Omdat het voor opslag beschikbaar komen van gasvelden waar niet meer wordt geproduceerd onderdeel is geworden van een beoogd convenant met de mijnbouwindustrie, dat aanvankelijk alleen zag op stimulering van opsporing en winning en vanwege de interactie tussen dit wetsvoorstel en het convenant, is verdere voorbereiding van dit wetsvoorstel aangehouden totdat meer duidelijkheid bestond over de inhoud en de totstandkoming van dat convenant, hetgeen thans het geval is. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de werking van het convenant mede in relatie tot dit wetsvoorstel. Wat betreft CO₂ ambiëert het kabinet dat Nederland in de lopende kabinetsperiode grote stappen neemt in de transitie naar één van de meest duurzame en efficiënte energievoorzieningen in 2020. Als een van de middelen om de doelstelling voor energietransitie te bereiken, wordt genoemd de afvang van CO₂ en de opslag daarvan in daarvoor geschikte lege gasvelden. Het is daarom van belang dat die velden dan ook beschikbaar komen voor de in deze vorm van opslag geïnteresseerde partijen. Zowel het convenant als dit wetsvoorstel bevatten daartoe de middelen.

2. Nut en noodzaak

2.1. Gaswinning en -opsporing

Nederland verkeert in Europa nog steeds in de bevoorrechte positie dat het beschikt over een groot aantal velden met reservoirs waaruit voorkomens van aardgas en aardolie gewonnen (kunnen) worden. Maximale exploratie en exploitatie van de resterende gasvoorraden op een actieve, effectieve en efficiënte wijze blijft van groot belang voor de voorzieningszekerheid, de Nederlandse economie en de duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van onze energiehuishouding. Ook de komende jaren zijn het gaswinningsbeleid en het kleine velden beleid er daarom op gericht dat met zo lang mogelijke benutting van de bestaande infrastruc-

tuur en de balansrol van het Groningenveld zoveel mogelijk economisch winbare gasvoorkomens (on- en offshore, groot en klein) worden opgespoord en tot productie worden gebracht. Naast de zorg voor een goed investeringsklimaat ziet de regering het als haar taak er op toe te zien dat de voor mijnbouwactiviteiten verleende vergunningen doelmatig worden benut. Een houder van een winningsvergunning heeft niet alleen een exclusief recht op opsporing en winning in het in de vergunning geografisch afgebakende gebied, maar als het ware ook een maatschappelijke plicht en verantwoordelijkheid dat recht actief, effectief en efficiënt te benutten.

Daarbij kan worden gerefereerd aan artikel 4, onderdeel c, van de richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1995 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PbEG L 164). Lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat vergunninghouders de exclusieve rechten in het geografische gebied waarvoor zij een vergunning hebben gekregen, niet langer behouden dan nodig is voor de goede uitvoering van de onder de vergunning vallende activiteiten. Gebleken is dat de ingevolge artikel 21, eerste lid, onderdeel b, van de Mijnbouwwet aan de Minister van Economische Zaken ten dienste staande bevoegdheid tot intrekking van de gehele winningsvergunning als die niet langer nodig is voor de goede uitvoering van de activiteiten waarvoor zij geldt, in de meeste gevallen een niet effectief toepasbaar middel is. «Slappende» delen van vergunningsgebieden, dat wil zeggen gebieden waar geen opsporings- of winningsactiviteiten (meer) plaatsvinden, maken immers in de regel deel uit van een groter vergunningsgebied waarin elders nog wel wordt of zal worden geëxploreerd of geproduceerd. Intrekking van de gehele winningsvergunning is dan uiteraard niet aan de orde. Voor die gevallen is het wenselijk dat de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid krijgt het gebied waarvoor de winningsvergunning geldt, te verkleinen met een deel ervan, indien de vergunning voor dat deel door de vergunninghouder – ook na daartoe te zijn gestimuleerd – niet wordt of zal worden gebruikt. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een inactieve vergunninghouder produceerbare of nog te exploreren gasvelden in zijn vergunningsgebied niet nodeloos lang bezet houdt en daardoor geïnteresseerde derde partijen de mogelijkheid onthoudt deze gasvelden te benutten voor exploratie of productie. Niet onvermeld mag blijven dat overleg met individuele vergunninghouders over hun activiteitsniveau de laatste jaren zijn vruchten heeft afgeworpen in de vorm van (her)nieuw(d)e activiteiten, het teruggeven van vergunningen en overdracht van delen van vergunningen aan derden. Verder bestaat het voornemen om in de eerste helft van 2008 met de mijnbouwindustrie in een convenant afspraken vast te leggen over het stimuleren van mijnbouwactiviteiten in (delen van) vergunningsgebieden waarvoor een winningsvergunning is verleend, maar waarin geen activiteiten zijn, worden of zullen worden ontplooid (zie verder paragraaf 3).

2.2. Opslag van aardgas

2.2.1. Inleiding

Ondanks het bevorderen van de Nederlandse gasproductie moet de komende jaren rekening worden gehouden met een afname van de produceerbare gasreserves, een daling van de productie uit de kleine velden en op langere termijn (2020–2030) een verlies van de unieke balansfunctie van het Groningenveld voor de Noordwest-Europese gasmarkt. Bij een verder stijgende (Europese) gasvraag zal in toenemende mate gas van ver gelegen gebieden als Rusland, Noorwegen en het Midden Oosten moeten worden aangevoerd. Tevens is het van belang te

constateren dat op de geliberaliseerde gasmarkt verschillende marktpartijen in toenemende mate (grensoverschrijdend) gas en gasdiensten kopen en verkopen waarbij de rol van de overheid is overgegaan van coördinerend naar faciliterend en stimulerend. Omdat de importstroom min of meer een constant verloop vertoont, hebben marktpartijen andere flexibiliteitsinstrumenten nodig om de onbalans tussen de constante gasaanvoer vanuit het buitenland en de fluctuerende gasvraag bij gebruikers (zomer/winter-verschillen) te kunnen opvangen en de leveringszekerheid bij plotseling optredende extra gasvraag (extreme koudepieken) te waarborgen. Naast en in concurrentie met andere flexibiliteitsinstrumenten bieden ondergrondse opslagfaciliteiten aan marktpartijen (producenten, handelaren, leveranciers, grote eindverbruikers, netbeheerders, gespecialiseerde ondernemingen) de gewenste mogelijkheid om uur-, dag-, week- en seizoensfluctuaties in de variabele vraag en het min of meer constante aanbod in balans brengen.

Nederland heeft met zijn – nog in aantal toenemend – volledig of gedeeltelijk gedepleteerde gasreservoirs en speciaal daartoe in zoutlagen te creëren zoutcavernes in combinatie met een centrale positie in Noordwest Europa, een goede infrastructuur en hoogwaardige gaskennis en -ervaring de potentie en de ambitie om voor zichzelf en de omliggende landen nieuwe gasstromen aan te trekken en te verdelen en haar positie als aanbieder van gasflexibiliteit in de Noordwest-Europese gasmarkt te behouden en te versterken. Zoutcavernes zijn evenals LNG-opslag, afschakelbare afnamecontracten, line-pack, het best geschikt om gedurende een korte periode een plotseling optredende kortstondige vraagtoename op te vangen, terwijl grootschaliger opslag van grotere volumes in gasvelden meer geëigend is om seizoensgerelateerde verschillen tussen vraag en aanbod in evenwicht te brengen. In het belang van de ambitie van het kabinet om Nederland te positioneren als gasrotunde voor Noordwest Europa zal naar verwachting over 10 á 15 jaar de balansrol van het Groningenveld moeten zijn overgenomen door flexibel in te zetten ondergrondse seizoensopslagen.

Gelet op de lange doorlooptijden voor het realiseren van opslagen moet nu het investeringsklimaat rijp gemaakt worden. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij.

2.2.2. Opslag in gedepleteerde gasvelden

In het licht van de prognoses van verder teruglopende flexibele lokale productie en toenemende importafhankelijkheid zijn zowel bestaande als nieuwe partijen op de gasmarkt gebaat bij een goede beschikbaarheid van voor opslag geschikte ondergrondse opslagruimten. In de praktijk blijken deze in vrijwel alle gevallen te liggen in gebieden waar een winningsvergunning op rust en blijft rusten zolang deze niet door de vergunninghouder wordt teruggegeven of door de Minister van Economische Zaken wordt ingetrokken. Ingeval de productie uit het desbetreffende gasveld is beëindigd en de houder van de winningsvergunning, al dan niet in samenwerking met anderen, geen plannen ontwikkelt voor opslagactiviteiten is er geen reden de – gedeeltelijk uitgewerkte – winningsvergunning in zijn geheel in stand te laten en daarmee de toegang tot die gedepleteerde gasvelden buiten bereik te houden van derden die wel in opslagfaciliteiten zouden willen investeren en toetreden tot de opslagmarkt. Zoals hiervoor in paragraaf 2.1. is aangegeven is intrekking van de gehele winningsvergunning een niet toepasbaar middel indien zich elders in het vergunningsgebied nog producerende of nog in productie te nemen gasvelden bevinden of als er nog opsporingsactiviteiten worden verricht of zijn gepland. Door nu, zoals voorgesteld, de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid te geven het gebied waarvoor de winningsvergunning geldt te verkleinen met de delen waarvoor die vergunning niet

meer nodig is, wordt bevorderd dat dergelijke gedepleteerde «slapende» gasvelden op de markt beschikbaar komen voor opslagactiviteiten door derde partijen. Toetreding van marktpartijen is bovendien belangrijk voor de ontwikkeling van een goed werkende gasmarkt waar sprake is van effectieve concurrentie.

In dit wetsvoorstel is de regeling van artikel 26, tweede lid, van de Mijnbouwwet met betrekking tot het door de vergunninghouder converteren van een nog producerend gasveld in een gasopslag onverlet gelaten. Deze en andere regels omtrent het stelsel van opslagvergunningen als zodanig komen aan de orde bij de uitwerking van de evaluatie van de Mijnbouwwet die in 2007 is uitgevoerd en in 2008 zal worden uitgewerkt. Besluitvorming over de resultaten van die evaluatie en de voorbereiding van een eventueel daaruit voortvloeiend wetsvoorstel zal nog enige tijd duren. Omdat uit signalen uit de markt is gebleken dat er daadwerkelijk behoefte bestaat aan het op de markt beschikbaar komen van opslagcapaciteit op korte termijn, is het wenselijk reeds thans een voorziening te treffen voor gebiedsverkleining van een winningsvergunning met het oog op opslagactiviteiten. In paragraaf 3 wordt toegevoegd op welke wijze het met de mijnbouwindustrie voorgenomen convenant ook zal leiden tot grotere beschikbaarheid van voor opslag geschikte gasvelden en hoe convenant en wetsvoorstel interfereren. Voor meer inzicht in het opsporings-, productie- en opslagpotentieel in Nederland on- en offshore wordt verwezen naar het jaarlijks door het Ministerie van Economische Zaken uit te geven overzicht «Olie en gas in Nederland» en de door TNO beheerde website www.nlog.nl.

2.2.3. Opslag in niet-gedepleteerde gasvelden

De conversie van een gasveld in een opslag hoeft niet te wachten op het uitgeproduceerd zijn van het veld. Integendeel, veelal is het efficiënter al in de eindfase van de productie (dus nog vóór de buiten gebruikstelling en ontmanteling van installaties en infrastructuur) te bezien of er opslagmogelijkheden zijn. Alsdan kan voor de opslag zo efficiënt mogelijk gebruik worden gemaakt van de aanwezige en nog bruikbare mijnbouwwerken, putten en pijpleidingen. Ook kan in dat geval de door de vergunninghouder onder de winningsvergunning en winningsplan nog te produceren gashoeveelheid achterblijven in de ondergrond en in het kader van de opslag gaan fungeren als kussengas. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, brengt dit wetsvoorstel geen wijziging in de regeling van artikel 26, tweede lid, van de Mijnbouwwet ten aanzien van de toegang tot dergelijke nog producerende gasvelden. Wél wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat bij beëindiging van de winning en het onherroepelijk worden van de verleende opslagvergunning de winningsvergunning zal vervallen en dat voor het winstaandeel een op de fiscale regelgeving gebaseerde financiële eindafrekening zal plaatsvinden over de economische waarde van de activa en passiva (waaronder de in het desbetreffende veld aanwezige gashoeveelheid) die behoren tot het (gedeeltelijk) gestaakte winningsbedrijf. Hiermee wordt zekergesteld dat de staat de uit de winning verwachte opbrengsten ontvangt en wordt een level playing field gecreëerd ten opzichte van marktpartijen die een «leeg» gasveld moeten voorzien van kussengas. Om zeker te stellen dat bij het onder de opslagvergunning terughalen van gashoeveelheden, waarover bij beëindiging van de winningsvergunning winstaandeel is geheven, niet nogmaals winstaandeel is verschuldigd, bepaalt het wetsvoorstel dat die achtergebleven delfstoffen na verval van de winningsvergunning worden beschouwd als zijnde door de opslagvergunninghouder in de ondergrond gebrachte stoffen. Deze fictief door de opslagvergunninghouder geïnjecteerde stoffen mogen vervolgens op basis van de opslagvergunning worden teruggehaald zonder dat daarover winstaandeel is verschuldigd. Ingeval van opslag van stoffen in zoutcavernes is een dergelijke financiële

eindafrekening en verval van de zoutwinningsvergunning niet aan de orde. Er is in zoutcavernes immers geen resterende gashoeveelheid die kan fungeren als kussengas en waarover afgerekend dient te worden. In die gevallen is het voortbestaan van de vergunning voor de winning van zout veelal zelfs noodzakelijk in verband met het na verloop van tijd noodzakelijke uitlogen van de zoutcavernes.

2.3. Opslag van CO₂

Een andere, maar zeker niet minder belangrijke gebruiksmogelijkheid van lege gasvelden betreft het permanent in de ondergrond opslaan van andere stoffen dan aardgas, zoals CO₂. CO₂-opslag kan een belangrijke rol gaan spelen in de transitie naar het terugdringen van het emissieniveau en het ontwikkelen van een duurzame energievoorziening. Ook in dat kader is het van belang dat lege, onbenutte gasvelden in bestaande vergunningen worden vrijgemaakt en beschikbaar komen voor derden.

3. Procedure gebiedsverkleining op hoofdlijnen

3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt in hoofdlijnen beschreven hoe een besluit tot gebiedsverkleining tot stand kan komen. Hierbij wordt eerst toegelicht hoe de minister zijn bevoegdheden op basis van de voorgestelde wettelijke bepalingen kan benutten. Vervolgens wordt ingegaan op de wisselwerking tussen een mogelijk convenant tussen de Minister van Economische Zaken en mijnbouwbedrijven dat ertoe moet strekken dat nieuwe of hernieuwde opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten worden ontplooid door vergunninghouders en/of derden, of alleen derden. Beide partijen streven naar de totstandkoming van een dergelijk convenant, maar zekerheid over de totstandkoming is er nog niet. Daarom wordt ingegaan op de werking van het wetsvoorstel zonder en met convenant.

3.2. Bevoegdheid tot verkleinen van vergunninggebied

Het wetsvoorstel geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid een gebied waarvoor een winnings- of opslagvergunning geldt te verkleinen met een deel ingeval de vergunning voor dat deel niet is gebruikt voor de uitvoering van de activiteiten waarvoor zij geldt (te weten opsporing, winning en opslag) en – belangrijker nog – de vergunninghouder ook geen actie onderneemt om activiteiten te verrichten of te bevorderen. Het gaat hier dus met name om een toekomstgericht criterium. Een voorwaarde voor de toepasbaarheid van dat criterium is het niet plaatsvinden van activiteiten in een bepaalde periode die in dit wetsvoorstel is gesteld op twee jaar. De Minister van Economische Zaken beschikt uit hoofde van de Mijnbouwwet over door de vergunninghouder verstrekte en door TNO beheerde gegevens met betrekking tot het gebruik van winnings- en opslagvergunningen, waaronder begrepen opsporingsactiviteiten die onder de winningsvergunning kunnen worden verricht. Uit een en ander kan blijken dat de vergunninghouder in een bepaald deel van een vergunningsgebied niet actief is geweest of dat in een bepaald deel geen winbare hoeveelheden delfstof meer aanwezig zijn en de winningsactiviteiten zijn gestaakt. En bij opslagvergunningen kan duidelijk worden dat de vergunninghouder geen opslagactiviteiten verricht. Indien het gaat om een niet gebruikt deel van een vergunningsgebied waarin zich wellicht (nog) winbare hoeveelheden delfstoffen bevinden, zal in eerste instantie de vergunninghouder in de gelegenheid worden gesteld opsporing- of winningsactiviteiten te ondernemen of onderzoek of voornemens daartoe aannemelijk te maken dan wel zijn vergunning over te dragen aan een derde partij. Ook kan de vergunninghouder bij de

minister een aanvraag op grond van artikel 18, vierde lid, van de Mijnbouwwet indienen tot gebiedsverkleining. Eveneens is denkbaar dat de houder van de winningsvergunning tot opslag wil overgaan en een desbetreffende opslagvergunning aanvraagt. Indien de vergunninghouder geen actie onderneemt en toekomstplannen presenteert, zal de Minister van Economische Zaken tot gebiedsverkleining kunnen overgaan om anderen in staat te stellen opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten te verrichten. Het is ook mogelijk dat een derdebelanghebbende vraagt om gebiedsverkleining, omdat hij dat gebied graag voor deze activiteiten zou willen benutten.

Ingeval de minister voornemens is tot gebiedsverkleining over te gaan, zal hij de desbetreffende vergunninghouder daarvan schriftelijk in kennis stellen. Door kennisneming van het voorgenomen besluit kan de vergunninghouder worden gestimuleerd tot activiteiten al dan niet met derden, overdracht van een deel van de vergunning of om alsnog zelf een verzoek tot gebiedsverkleining in te dienen. In ieder geval heeft de vergunninghouder een periode van zes maanden na de kennisgeving de gelegenheid aannemelijk te maken dat in het desbetreffende vergunningsgebied significante opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten zijn of zullen worden verricht. Na dat halfjaar – of eerder als de vergunninghouder heeft laten weten geen activiteiten te zullen verrichten – dient de minister binnen vier maanden zijn besluit omtrent verkleining van het vergunningsgebied te nemen. De minister kan aan zijn besluit beperkingen en voorschriften verbinden. Het besluit van de minister kan er ook uit bestaan dat niet of nog niet – eventueel onder beperkingen en voorschriften – tot gebiedsverkleining wordt overgegaan. Een dergelijk besluit laat overigens onverlet de bevoegdheid in de toekomst alsnog tot gebiedsverkleining te besluiten, mits alsdan aan de criteria en de procedure van het wetsvoorstel is voldaan.

3.3. Wetsvoorstel en convenant

Zoals hiervoor is vermeld, wordt thans overleg gepleegd met de in Nogepe (Nederlandse Olie en Gas Exploitatie en Productie Associatie) verenigde mijnbouwbedrijven over een convenant tussen de Minister van Economische Zaken en mijnbouwbedrijven dat beoogt activiteiten in vergunningsgebieden te stimuleren. De inhoud van een dergelijk convenant staat op hoofdlijnen vast. Het is de bedoeling dat het convenant procedureafspraken bevat die erin voorzien dat (mede-)vergunninghouders al dan niet met derde partijen alsnog activiteiten ontplooiën in gebieden waarin tot dan geen significante activiteiten werden uitgevoerd. Uiteindelijk kan een en ander leiden tot overdracht van een deel van een gebied aan een nieuwe vergunninghouder die wel activiteiten gaat ontplooiën of tot een aanvraag van de vergunninghouder aan de Minister van Economische Zaken tot verkleining van een vergunningsgebied. Het ondertekenen en actief uitvoering geven aan de procedures van het convenant zal leiden tot een situatie waarin er voor de minister geen aanleiding zal zijn tot gebiedsverkleining over te gaan. Immers in die situatie is de vergunninghouder aantoonbaar actief bezig met het onderzoeken van de mogelijkheden tot activiteiten in het desbetreffende gebiedsdeel.

De doelstellingen van het wetsvoorstel en die van een convenant als hiervoor geschetst, komen overeen: optimale benutting van het potentieel aan gebieden voor opsporing, winning en opslag. Een dergelijk convenant zou dan ook een belangrijke ondersteuning van het wetsvoorstel kunnen betekenen en past qua hoofdlijnen van aanpak bij de hiervoor gegeven omschrijving van de uitoefening van de bevoegdheid van de minister. Het convenant zou voorts een belangrijke bijdrage kunnen leveren om, voortuitlopend op de totstandkoming van de voorgestelde wetswijziging, alvast

een start te maken met het vergroten van het beschikbare potentieel aan gebieden voor opsporing, winning en opslag. Opgemerkt moet nog worden dat een convenant alleen partijen bindt. Bedrijven die geen partij zijn bij het convenant, zijn uiteraard niet gebonden aan de daarin afgesproken procedures en kunnen daar dan dus ook geen beroep op doen als de minister wil overgaan tot gebiedsverkleining. Ook van belang is dat indien een derdebelanghebbende een aanvraag indient bij de minister tot verkleining van een vergunningsgebied, de minister daarop met inachtneming van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht dient te beschikken. Vanzelfsprekend is de minister hierbij gebonden aan de wettelijke criteria, die onder meer inhouden dat niet tot gebiedsverkleining kan worden besloten als de vergunninghouder aannemelijk kan maken dat activiteiten (zullen) worden verricht. Op het belang en de positie van het convenant en de interactie met het wetsvoorstel in deze is hierboven al ingegaan.

3.4. Juridische aspecten van verkleinen van vergunningsgebied

Zoals in de paragrafen 2.1. en 2.2. is uiteengezet, kan de Minister van Economische Zaken een gebied waarvoor een winningsvergunning geldt, zodanig verkleinen dat een of meer daarin gelegen (gedepleteerde of onbenutte) velden geen deel meer uitmaken van het oorspronkelijke vergunningsgebied en daarmee niet langer vallen onder het exclusieve winningsrecht van de vergunninghouder. In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van een dergelijke verkleining in het licht van de eigendom van niet gewonnen delfstoffen.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen vergunningen, voorheen concessies verleend krachtens artikel 5 van de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285) (hierna: Mijnewet 1810), en vergunningen, verleend op grond van de Mijnbouwwet. Voor deze concessies geldt namelijk op grond van artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet dat de houder van een dergelijke concessie eigenaar is van de mijn waarop zij betrekking heeft. Bij intrekking van een concessie is sprake van onteigening. Daarom voorziet artikel 150, eerste lid, van de Mijnbouwwet in dat geval in schadeloosstelling. Een beperking van het gebied waarvoor een concessie geldt, zoals in dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt, is ontneming van een gedeelte van dat eigendom. Daarom is artikel 150, eerste lid, (zie artikel I, onderdeel K) uitgebreid tot gebiedsverkleining op grond van het voorgestelde artikel 32b, eerste lid. Met andere woorden: ook in die situatie is voorzien in schadeloosstelling. Hierbij zij aangetekend dat in het gebied waarmee de concessie of vergunning wordt verkleind ten behoeve van opslagfaciliteiten, de productie vaak zal zijn beëindigd. In die gevallen zal er niet of nauwelijks sprake zijn van schade. Met andere woorden: artikel 150, eerste lid, van de Mijnbouwwet krijgt pas betekenis voor velden die economisch winbare hoeveelheden delfstoffen bevatten, maar desondanks (nog) niet in productie zijn genomen. Overigens wordt erop gewezen dat in die gevallen de vergunninghouder, door alsnog activiteiten te entameren of daarvoor plannen te ontwikkelen, kan voorkomen dat zijn vergunningsgebied wordt beperkt. Zie hiervoor de toelichting op artikel 32b (zie artikel I, onderdeel G). Voor winningsvergunningen die zijn verleend op grond van de Mijnbouwwet geldt dat de delfstoffen die zich in de ondergrond bevinden eigendom van de staat zijn (artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet). Door het winnen van de delfstoffen gaat de eigendom van de delfstoffen over op de vergunninghouder (artikel 3, tweede lid, van de Mijnbouwwet). Ook voor vergunningen voor het winnen van delfstoffen op het continentaal plat geldt dit regime (zie de artikelen 22, eerste lid, en 23 van de Mijnewet continentaal plat die bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet is ingetrokken). Deze twee categorieën van vergunningen zijn alle zogenoemde duurbeschikkingen – dit in tegenstelling tot de eerder genoemde concessies die

eeuwigdurend zijn – en betreffen nagenoeg alle het winnen van delfstoffen op het continentaal plat. Op deze twee categorieën van winningsvergunningen is artikel 150, eerste lid, van de Mijnbouwwet dus niet van toepassing. Intrekking van een dergelijke winningsvergunning is mogelijk (onder meer) op grond van artikel 21, eerste lid, onderdeel b, van de Mijnbouwwet: de vergunning is niet langer nodig voor de goede uitvoering van de activiteiten waarvoor zij geldt. Een vergelijkbaar criterium wordt op grond van dit wetsvoorstel ingevoerd voor beperking van het vergunningsgebied. Immers, tot gebiedsverkleining kan worden overgegaan als daar in de afgelopen periode geen significante activiteiten zijn ontplooid en ook in de toekomst niet zullen worden verricht. Ook dan geldt dat, gelet op het algemene belang van het benutten van vergunningen voor opsporing, winning of opslag, een deel van de vergunning niet langer nodig is. Van ontneming van eigendom is hierbij op grond van artikel 3, tweede lid, van de Mijnbouwwet, geen sprake.

4. Overige ontwikkelingen

4.1. Staatsdeelneming

Bij de Eerste Kamer is in behandeling een wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met nieuwe regels omtrent deelneming in de opsporing en de winning van koolwaterstoffen door een daartoe aangevozen vennootschap en omtrent andere taken en activiteiten van die vennootschap (Kamerstukken I 2007/2008, 31 090, A). Daarin worden als publieke taken van deze vennootschap (Energie Beheer Nederland B.V.) gekwalificeerd het deelnemen in opsporings- en winningswerkzaamheden, het vervullen van haar rol in het gasgebouw en het adviseren van de Minister van Economische Zaken over het energiebeleid in het algemeen en in het bijzonder over de opsporing, winning, beheer en afzet van aardolie en aardgas. Opslag is een aan de werking van de geliberaliseerde gasmarkt en aan marktpartijen toevertrouwde commerciële, industriële aangelegenheid waarin de overheid niet als participant, maar faciliterend en stimulerend optreedt. Onder omstandigheden en met instemming van de Minister van Economische Zaken is het denkbaar dat EBN aan opslagactiviteiten meedoet als daarmee een publiek belang is gediend. Naar verwachting zal tegen de tijd dat dit wetsvoorstel wordt aangeboden aan de Tweede Kamer de parlementaire behandeling van het eerdergenoemde wetsvoorstel zijn afgerond. Voor de verdere achtergronden wordt verwezen naar de desbetreffende kamerstukken.

4.2. Evaluatie van de Mijnbouwwet

Op grond van artikel 191 van de Mijnbouwwet moet de Minister van Economische Zaken vóór 1 januari 2008 aan de Staten-Generaal verslag doen over de doeltreffendheid en de effecten van de Mijnbouwwet in de praktijk. Voor de resultaten van deze evaluatie en de mogelijke daaruit voortvloeiende aanpassingen van de Mijnbouwwet onder meer ten aanzien van de regelgeving op het gebied van opslag wordt verwezen naar bedoeld verslag (Kamerstukken II 2007/2008, 31 349, nr. 1),

4.3. Europese regelgeving

Op 10 januari 2007 presenteerde de Europese Commissie de mededeling «An Energy Policy for Europe» en een reeks achterliggende voorstellen voor maatregelen op energiegebied. Het onderdeel Strategic Energy Review bevat verschillende voorstellen en maatregelen met betrekking tot de verbetering van de interne Europese markt voor elektriciteit en gas. De Europese Commissie constateert dat sinds de liberalisering grote voorde-lingen zijn gemaakt met de totstandkoming van een interne markt.

Ondanks positieve resultaten is er nog geen sprake van één interne markt. De Commissie beschouwt de huidige regelgeving als onvoldoende om een volledige interne concurrerende markt te realiseren. De consument profiteert derhalve nog niet optimaal van de voordelen van een goed werkende markt.

De Commissie onderstreept het belang van een goed functionerende interne markt die de juiste incentives biedt voor investeringen in productie- en opslagcapaciteit en investeringen in netwerken. De Commissie stelt een breed integraal pakket aan maatregelen voor om te komen tot een duurzame, betrouwbare en betaalbare energievoorziening door middel van het wegnemen van de gesignaleerde tekortkomingen. Onderdeel hiervan is een onderzoek naar de bestaande richtlijnen voorzieningszekerheid olie en gas. De Commissie zal de effectiviteit van de bestaande richtlijnen onderzoeken om beter bestand te zijn tegen een Europese energiecrisis of onderbrekingen in de gasaanvoer. Hierbij overweegt de Commissie de mogelijkheid om strategische gasvoorraden aan te houden en om de regulering met betrekking tot de toegang tot gasopslag te wijzigen. De Commissie heeft in september 2007 de uitkomsten van dit onderzoek gepresenteerd en een derde pakket EU-maatregelen voor verdere liberalisering van de Europese energiemarkt voorgesteld. De uitkomsten van dit traject zijn mogelijk van invloed op de regelgeving ten aanzien van opslag. Gelet op de lange termijnen van voorbereiding en implementatie van nieuwe Europese voorstellen vormen die voornemens evenwel geen aanleiding indiening van dit wetsvoorstel uit te stellen.

5. Europese verplichtingen

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU van 27 december 2006, nr. L 376, blz. 36 e.v., hierna: de Dienstenrichtlijn) is op 28 december 2006 in werking getreden. Gelet op de bijzondere motiveringsvereisten die op grond van deze richtlijn van de lidstaten wordt gevraagd met betrekking tot het vaststellen van wet- en regelgeving, is nagegaan of dit wetsvoorstel onder het bereik van de Dienstenrichtlijn valt.

De Mijnbouwwet vormt het onderliggende kader van alle mijnbouwregelgeving. Deze regelgeving kent verschillende voorschriften waaraan dienstverrichters die in Nederland tijdelijk of permanent activiteiten willen ontplooiën, zich dienen te houden. Derhalve dient alle relevante mijnbouwregelgeving te voldoen aan de in artikelen 9, 14, 15, 16 en 25 van de Dienstenrichtlijn genoemde eisen.

Volgens artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is een vergunningsstelsel voor dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen alleen geoorloofd indien het stelsel a) niet discrimineert, b) gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang, en c) het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn. De mijnbouwregelgeving kent hoofdzakelijk drie soorten vergunningen: 1) een winningsvergunning (welke bepaalt dat het verboden is zonder vergunning delfstoffen/aardwarmte te winnen (artikelen 6 tot en met Mijnbouwwet); 2) een opsporingsvergunning (welke bepaalt dat het is verboden zonder vergunning delfstoffen/aardwarmte op te sporen (artikelen 6 tot en met 24 Mijnbouwwet), en 3) een opslagvergunning (welke bepaalt dat het verboden is stoffen op te slaan zonder vergunning (artikelen 25 tot en met 32 Mijnbouwwet). Vergunningsstelsels dienen in beginsel aan de Dienstenrichtlijn getoetst te worden. Dat geldt niet voor de winningsvergunning. Onder andere op grond van artikel 23, tweede lid, van Verordening 2913/92 (Pb L 302 van 19 oktober 1992, blz. 1) tot vaststelling van het communautair douanewetboek, valt het winnen van delfstoffen en aardwarmte onder het vrij verkeer van goederen, en

niet onder het vrij verkeer van diensten. Ook hoeven vergunningsstelsels niet aan de Dienstenrichtlijn getoetst te worden voor zover het gaat om het winnen en/of opsporen van koolwaterstoffen. Op grond van artikel 1, derde lid, van de Dienstenrichtlijn derogeeert andere secundaire communautaire regelgeving op de Dienstenrichtlijn. De eerdergenoemde Richtlijn 94/22/EG schrijft een vergunningstelsel voor met betrekking tot prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen.

Aangezien dit wetsvoorstel ziet op de verruiming van de mogelijkheden tot aanpassing van winnings- en opslagvergunningen, lijkt het niet aangegeven op deze plaats een motivatie op te nemen van de vergunningsstelsels *per se*. Dat zal bij de eerstvolgende wijziging van de Mijnbouwwet plaatsvinden. Die eerstvolgende wijziging zal waarschijnlijk een wijziging van de Mijnbouwwet zijn als gevolg van de evaluatie van die wet.

6. Zienswijze van belanghebbenden

Een eerdere versie van het wetsvoorstel is voorgelegd aan Nogepe en aan een aantal partijen die geen vergunninghouder zijn maar belang kunnen hebben bij verruiming van het winnings- en (vooral) opslagpotentieel (Gasunie, VEMW, Energiebedrijven en LTOGlaskracht), alsmede aan EBN als deelnemer in opsporings- en winningsvergunningen. In die versie van het wetsvoorstel was gebiedsverkleining mogelijk op basis van het criterium dat het desbetreffende «inactieve» vergunningdeel niet langer nodig was voor de goede uitvoering van de desbetreffende activiteiten. Dit criterium werd algemeen als te weinig specifiek beschouwd. Gepleit werd voor het zoveel mogelijk concretiseren en aanscherpen van het criterium om tot gebiedsverkleining over te gaan en daarbij termijnen op te nemen. Daarnaast werd aandacht gevraagd voor transparante processen en open procedures.

Naar aanleiding van de diverse reacties is de opzet van de regeling voor gebiedsverkleining heroverwogen. In de thans voorgestelde opzet wordt op basis van gegevens over een in het wetsvoorstel bepaalde periode van twee jaar een inventarisatie gemaakt van «inactieve» gebieden die in aanmerking kunnen komen voor gebiedsverkleining. De gevallen waarin al dan niet tot gebiedsverkleining kan worden overgegaan, zijn voorts zoveel mogelijk ingevuld aan de hand van concrete criteria, zoals bij voorbeeld de indiening van een winningsplan. Het wetsvoorstel laat wel aan de Minister van Economische Zaken nog de nodige ruimte om in andere gevallen tot een afweging van geval tot geval te komen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat zowel in de eerdere versie als in dit wetsvoorstel is bepaald dat als een aanvraag voor een vergunning voor het vrijgekomen gebied is ingediend, ook anderen in de gelegenheid worden gesteld een aanvraag in te dienen.

7. Gevolgen voor het bedrijfsleven en de overheid

7.1. Bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op ondernemingen die houder of medehouder zijn van een winnings- dan wel een opslagvergunning uit hoofde van de Mijnbouwwet. Er zijn in Nederland ongeveer 100 vergunningen verleend voor de winning van delfstoffen. Deze vergunningen worden in wisselende samenstellingen gehouden door circa 30 ondernemingen, waarvan circa 15 in de rol van operator. De twee onder dit wetsvoorstel vallende opslagvergunningen worden gehouden door in totaal 6 bedrijven. Directe gevolgen van de voorgestelde bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken tot gebiedsverkleining ondervinden alleen ondernemingen/vergunninghouders die gedurende langere tijd (twee jaar) in een deel van hun vergunningsgebied niet significant bezig zijn geweest met het oog op het verrichten van de onder de vergunning vallende activi-

teiten, ook niet voornemens zijn dat te worden, maar anderzijds ook geen afstand willen doen van een door hun niet gebruikt vergunningsgebied. Daarmee vult dit wetsvoorstel de bevoegdheid aan die de minister ingevolge de huidige Mijnbouwwet al heeft tot intrekking van een vergunning in zijn geheel als die niet wordt gebruikt voor de onder de vergunning vallende activiteiten. Ook die bevoegdheid is aan de minister verleend om te voorkomen dat vergunningsgebieden door inactieve vergunninghouders nodeloos bezet worden gehouden. Belangrijk en beoogd effect is dat vergunninghouders worden gestimuleerd hun vergunningen actief te benutten en daardoor gebiedsverkleining te voorkomen. Dat de mijnbouwindustrie zich van haar positie bewust is, moge blijken uit het streven naar de totstandkoming van afspraken in het kader van het meerbesproken convenant met de Minister van Economische Zaken met dezelfde doelstelling als dit wetsvoorstel. Naar verwachting zal het betrokken bedrijfsleven in meerderheid dit convenant ondertekenen. De bedrijfseffecten van dit wetsvoorstel zullen zich dan beperken zich tot mijnbouwondernemingen die zich niet aansluiten bij het convenant. Het wetsvoorstel stimuleert vergunninghouders de aan hen verleende vergunningen ook daadwerkelijk te benutten, dan wel daar gedeeltelijk afstand van te doen, legt geen extra verplichtingen op en leidt niet tot additionele nalevingskosten.

Belangrijkste consequentie van dit wetsvoorstel voor de marktwerking is dat houders van vergunningen uit hoofde van de Mijnbouwwet nog bewuster zullen omgaan met hun maatschappelijke positie bij het goed beheer van de nationale bodemschatten en benutting van de Nederlandse ondergrond. In het licht van de eindfase waarin de Nederlandse gasproductie zich bevindt en het belang van gasopslag voor de ontwikkeling van de Nederlandse gasrotunde zullen zij – nog meer dan voorheen – bewust actie ondernemen ten aanzien van hun inactieve vergunningsgebieden. Voor derden – mijnbouwondernemingen of opslagbedrijven – die actief willen zijn op de mijnbouw- en gasmarkt, is het van groot belang dat dit wetsvoorstel voor hen de mogelijkheden vergroot om toegang te krijgen tot de velden in een bestaand vergunningsgebied waar de desbetreffende vergunninghouder geen activiteiten ontplooit.

7.2. Administratieve lasten

De laatste jaren vindt regelmatig en frequent overleg plaats met individuele vergunninghouders over hun activiteitsniveau. Dat heeft geleid tot (her)nieuw(d)e activiteiten, het teruggeven van vergunningen en overdracht van delen van vergunningen aan derden. Ter ondersteuning van dit proces zal naar verwachting de meerderheid van ondernemingen in de mijnbouwindustrie zich aansluiten bij het convenant waaraan in bovenstaande paragraaf wordt gerefereerd. Met betrekking tot de inventarisatie van inactieve delen van vergunningsgebieden, wordt opgemerkt dat deze plaatsvindt over een periode in het verleden op basis van objectieve informatie die uit hoofde van bestaande verplichtingen in de Mijnbouwwet door vergunninghouders zelf aan de Minister van Economische Zaken wordt verstrekt en wordt beheerd door TNO. Dit wetsvoorstel stelt op dit punt geen aanvullende informatieverplichtingen die tot administratieve lasten leiden. Het binnen de gestelde termijn aannemelijk maken van toekomstige significante activiteiten door de vergunninghouder die door de minister in kennis is gesteld van zijn voornemen tot gebiedsverkleining over te gaan, is geen nieuwe verplichting die tot administratieve lasten leidt, maar het in de tijd naar voren halen van een al bestaande verplichting tot actief gebruik van een vergunning voor de activiteit waarvoor die is verleend. Concluderend wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet leidt tot nieuwe administratieve lasten of extra regeldruk.

Ten aanzien van de beschikking die een vergunninghouder bij de inspecteur van de rijksbelastingdienst moet vragen om voor het winstaandeel

zekerheid te krijgen omtrent de behandeling van hedgecontracten die prijs- of koersrisico's afdekken, kan worden opgemerkt dat een vergelijkbaar verzoek bij de inspecteur moet worden ingediend ten aanzien van de vennootschapsbelasting. Ook op dit punt vloeien uit dit wetsvoorstel geen extra administratieve lasten voort.

7.3. Milieueffecten

Bij de productie van koolwaterstoffen is sprake van een groeiend milieubewustzijn. In toenemende mate wordt aandacht besteed aan een goed evenwicht tussen algemene economische doelstellingen, energie (voorzieningszekerheid) en milieudoelstellingen. In de mijnbouwindustrie is schoon en milieubewust produceren een belangrijk aandachtspunt. Het wetsvoorstel zal ten aanzien van de winning van aardgas geen additionele milieueffecten hebben. Hetzelfde geldt voor de opslag van aardgas. Met betrekking tot het beschikbaar komen en benutten van uitgeproduceerde gasvelden als locaties voor de ondergrondse opslag van CO₂ kan het volgende worden opgemerkt. Zoals bekend acht het kabinet het uitermate belangrijk om de uitstoot van CO₂ terug te dringen. Zowel in het Europese als in het nationale energie- en klimaatbeleid wordt afvang en opslag van CO₂ gezien als één van de middelen om in de komende jaren de CO₂-uitstoot te verminderen. Opslag van CO₂ levert op die wijze een belangrijke bijdrage aan de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Nederland biedt gunstige kansen voor Carbon Capture and Storage (CCS), er is een groot opslagpotentieel en partijen stellen zich proactief op. Het kabinet wil de voorbereiding naar grootschalige exploitatie van CCS ondersteunen om daarvan op langere termijn in het energie- en klimaatbeleid te kunnen profiteren.

7.4. Bestuurslasten

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de Minister van Economische Zaken jaarlijks een inventarisatie moet maken van de delen van vergunningsgebieden waar in de voorafgaande twee kalenderjaren geen significante activiteiten hebben plaatsgevonden met betrekking tot de opsporing of winning van delfstoffen of het opslaan van stoffen. Deze nieuwe activiteit zal voor de rijksoverheid niet meer dan een lichte toename van de bestuurslasten met zich brengen. Dat komt in het bijzonder omdat gebruik kan worden gemaakt van objectieve gegevens die vergunninghouders zelf op basis van het bepaalde in artikel 123 van de Mijnbouwwet aan de Minister van Economische Zaken hebben verstrekt en die goed, geordend en toegankelijk worden beheerd door TNO. Bovendien vindt – zoals hierboven ook reeds aangeduid – thans al veelvuldig overleg plaats met mijnbouwondernemingen over hun activiteitsniveau dat zijn beslag moet krijgen in een convenant.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot het verkleinen van vergunningsgebieden kan worden opgemerkt dat dit middel niet op ieder inactief gebiedsdeel zal of hoeft te worden toegepast. Op de eerste plaats zal het gebiedsdelen betreffen waarvan gebleken is of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er bij andere partijen belangstelling bestaat voor opsporing, winning op opslag. In die gevallen zal naar verwachting de vergunninghouder uit zichzelf al de nodige actie ondernemen om zelf al dan niet met derden activiteiten te gaan verrichten of om het desbetreffende vergunningsgebied over te dragen. De bevoegdheid tot gebiedsverkleining is in feite een ultimum remedium. Op de tweede plaats zal de totstandkoming en goede uitvoering van het meerbesproken convenant ertoe leiden dat van deze bevoegdheid nauwelijks gebruik zal (hoeft te) worden gemaakt.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdelen A en F, onder 2

Ter bescherming van de belangen van de vergunninghouder bepaalt het huidige artikel 18, eerste lid, dat een vergunning slechts op aanvraag van de houder kan worden gewijzigd door de Minister van Economische Zaken. Het voorgestelde artikel 32b maakt op deze hoofdregel een uitzondering voor het geval dat de vergunninghouder in een deel van zijn vergunningsgebied binnen de gestelde termijnen geen significante activiteiten met betrekking tot opsporing, winning of opslag heeft verricht en ook niet aannemelijk kan maken dat hij die zal gaan verrichten, met andere woorden geen gebruik (meer) maakt en dus ook geen belang meer heeft bij behoud van zijn vergunning voor dat deel van zijn vergunningsgebied. Voor die gevallen van inactiviteit geeft artikel 32b de minister de bevoegdheid het vergunningsgebied te verkleinen, zodat anderen in de gelegenheid (kunnen) worden gesteld daar wel activiteiten te verrichten. De onderdelen A, onder 2, en F, onder 2, (zie het voorgestelde derde lid) bevatten een technische verbetering en lopen nu in de pas met het publicatievoorschrift, neergelegd in de artikelen 17, derde lid, en 21, zesde lid, van de Mijnbouwwet.

Onderdeel B

De verplichting tot aanwijzing van een gemeenschappelijke operator waartoe het huidige artikel 22, tiende lid, van de Mijnbouwwet verplicht ingeval voor een voorkomen zowel een opsporings- of winningsvergunning als een opslagvergunning geldt, kan vervallen, nu de samenloop van deze vergunningen voor zover het betreft koolwaterstoffen wordt doorbroken. Ingevolge het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 26 is ten aanzien van koolwaterstoffen doorbreking van de samenloop van opsporing/winning en opslag een feit op het moment dat de opslagvergunning onherroepelijk wordt. Zie in dit verband de toelichting op het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 26, derde lid. Dit artikel laat de mogelijke samenloop van vergunningen voor de opslag van aardgas en de winning van zout onverlet. Ook in die gevallen is er echter geen behoefte aan artikel 22, tiende lid. Wanneer gas wordt opgeslagen in een zoutcaverne die bij later onderhoud moet worden uitgelooft, maakt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze verschillende activiteiten het niet noodzakelijk dat er een en dezelfde operator voor beide activiteiten is.

Onderdeel C

Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 26 doorbreekt de samenloop van opsporing of winning enerzijds en opslag van koolwaterstoffen anderzijds. Zodra de opslagvergunning onherroepelijk wordt, vervalt de winningsvergunning en is er in fiscale zin ter zake sprake van staking van het winningsbedrijf. Dat brengt met zich dat de ingevolge artikel 68, eerste lid, van toepassing zijnde bepalingen van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 ten aanzien van het metterdaad staken van opsporings- of winningsactiviteiten worden toegepast bij de vaststelling van het verschuldigde bedrag aan winstaandeel. Deze financiële eindafrekening voor het winstaandeel vindt plaats op basis van de waarde in het economisch verkeer van de activa en passiva (waaronder de in de ondergrond achterblijvende hoeveelheid delfstoffen) van het winningsbedrijf op het moment van beëindiging van de winningsactiviteiten. Hiermee wordt recht gedaan aan de financiële belangen van

de staat bij de winning van delfstoffen en continuering van de productie conform het winningsplan. Voorts wordt hiermee een level playing field geschapen ten opzichte van de investering in kussengas ingeval van opslag in een gedepleteerd gasveld.

Het vierde lid strekt ertoe dat de houder van de opslagvergunning als consequentie van de ingevolge het derde lid voor het winstaandeel verschuldigde eindafrekening vrij kan beschikken over het achtergebleven aardgas alsof hij dat gas (kussengas in het kader van de opslag) op basis van zijn opslagvergunning in de ondergrond heeft gebracht. In paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting is hierop al nader ingegaan.

Onderdeel D

Uit de redactie van het eerste lid volgt dat concurrerende aanvragen voor een opslagvergunning kunnen worden gedaan voor dezelfde, maar ook voor andere stoffen of categorieën van stoffen dan waarvoor de eerste aanvraag om een opslagvergunning is ingediend. Ingevolge het voorgestelde artikel zal de verlening van een opslagvergunning op transparante wijze geschieden. De procedure die in artikel 26a, eerste tot en met derde lid, is neergelegd, is een combinatie van de artikelen 15 en 17 van de Mijnbouwwet. Het vierde lid van dit artikel stelt buiten twijfel dat deze procedure niet geldt voor een houder van een winningsvergunning die op grond van artikel 26, tweede lid, van de Mijnbouwwet een opslagvergunning aanvraagt.

Onderdeel E

Artikel 27, eerste lid, noemt een aantal gevallen waarin een opslagvergunning kan worden geweigerd. Het nieuwe onderdeel h, biedt de Minister van Economische Zaken als vergunningverlenende instantie de gewenste beleidsruimte om potentiële ondergrondse opslagruimte te bestemmen voor de opslag van andere stoffen dan waarvoor de opslagvergunning is aangevraagd (bijvoorbeeld uit milieuoverwegingen CO₂ in plaats van aardgas of met het oog op de voorzienings- en leveringszekerheid aardgas in plaats van CO₂).

Onderdelen F, onder 2, en H

Om de houder van een opslagvergunning te stimuleren dat op afzienbare termijn met de feitelijke opslagactiviteiten wordt begonnen, voorziet het voorgestelde artikel 39a (zie onderdeel H) in een termijn van één jaar voor indiening van een opslagplan bij de minister.

Indien het opslagplan niet tijdig wordt ingediend, kan de minister op grond van artikel 30, tweede lid (zie onderdeel F, onder 2, voorgestelde tweede lid), de opslagvergunning wijzigen of intrekken.

Onderdeel G

Artikelen 32a en 32b

In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet hoe de procedure rond de verkleining van een vergunningsgebied zal verlopen. In artikel 32a, eerste lid, onderdeel a, wordt onder de woorden «opsporen of winnen van delfstoffen of het opslaan van stoffen» verstaan hetgeen is omschreven in de desbetreffende definities, opgenomen in artikel 1, onderdeel e, f respectievelijk i. Opgemerkt wordt dat het hier niet alleen betreft de daadwerkelijke uitvoering van de activiteiten als gedefinieerd in de genoemde onderdelen, maar dat het ook gaat om daarop gerichte voorbereidende activiteiten, mits die natuurlijk wel relevant en

van substantiële omvang en betekenis zijn. Als voorbeeld kan worden genoemd het doen van seismisch onderzoek naar de aanwezigheid van winbare delfstoffen. Het eerste lid, onderdeel b, van artikel 32a heeft uitsluitend betrekking op gebieden die uitgeproduceerd zijn, althans waar de winningsactiviteiten zijn gestaakt. Daarbij gaat het om gebieden waarop paragraaf 5.1.4 van het Mijnbouwbesluit van toepassing is en waarvoor ingevolge artikel 39, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit uiterlijk een jaar na het staken van de mijnbouwactiviteiten een sluitingsplan bij de Minister van Economische zaken moet worden ingediend. Naar aanleiding van artikel 32a, tweede lid, wordt opgemerkt dat de inventarisatie kan worden geraadpleegd op website *www.nlog.nl*. Bij de inventarisatie zal gebruik worden gemaakt van de gegevens die ingevolge artikel 123, eerste lid, van de Mijnbouwwet door de mijnbouwondernemingen zelf aan de Minister van Economische Zaken moeten worden verstrekt en door TNO worden beheerd.

Er wordt op gewezen dat de inventarisatie geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Aan de inventarisatie zijn geen rechtsgevolgen verbonden; het gaat om een indicatief overzicht. Tussen de inventarisatie en een door de minister te geven beschikking tot gebiedsverkleining als bedoeld in artikel 32b bestaat geen formele binding.

Artikel 32b

Artikel 32b bevat de kern van het wetsvoorstel en bepaalt dat de Minister van Economische Zaken ambtshalve het gebied waarvoor een winnings- of opslagvergunning als bedoeld in artikel 1, onderdeel k respectievelijk l, van de Mijnbouwwet geldt, kan verkleinen mits is voldaan aan artikel 32b, eerste en tweede lid. Het is niet nodig de in dit artikel neergelegde voorziening te laten gelden voor opsporingsvergunningen, omdat artikel 12 van de Mijnbouwwet de minister al voldoende mogelijkheden biedt om houders van opsporingsvergunningen tot het ondernemen van opsporingsactiviteiten te verplichten en deze vergunningen bovendien een beperkte werkingsduur hebben. Het belang van de bevoegdheid tot gebiedsverkleining voor gaswinning en -opsporing en opslag is toegelicht in de paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De in het tweede lid bepaalde termijn van zes maanden strekt ertoe de vergunninghouder alsnog in de gelegenheid te stellen aannemelijk te maken dat in de delen van zijn vergunningsgebied die voor gebiedsverkleining in aanmerking kunnen komen wel significante mijnbouwactiviteiten plaatsvinden of dat daarmee binnen een redelijke termijn zal worden aangevangen. Van dat laatste kan bij voorbeeld ook sprake zijn indien binnen de onderneming concrete voornemens tot dergelijke activiteiten zijn ontwikkeld, maar de interne besluitvormingsprocedures (bij voorbeeld vaststelling door de raad van bestuur of goedkeuring door de raad van commissarissen) nog niet zijn afgerond. Het ligt in de verwachting dat kennisgeving van het voornemen bedoeld in artikel 32b, tweede lid, de vergunninghouder ertoe kan brengen (her)nieuw(d)e opsporings- of winningsactiviteiten te gaan ondernemen. Ook zou de vergunninghouder ertoe kunnen besluiten al dan niet samen met derden een gedepteerd veld voor opslag te gaan gebruiken en daartoe een opslagvergunning aan te vragen. Ook is het mogelijk dat de houder van de vergunning tot de conclusie komt dat hij het bewuste gebied niet langer nodig heeft voor mijnbouwactiviteiten en op grond van artikel 18, vierde lid, van de Mijnbouwwet zelf bij de minister een aanvraag indient tot gebiedsverkleining. Met andere woorden: kennisgeving van het voornemen tot gebiedsverkleining kan leiden tot een gewenste actie van de kant van de vergunninghouder. Verkleining van het vergunningsgebied door de minister komt pas aan de orde als de vergunninghouder zelf geen relevante activiteiten ontwikkelt waarvoor behoud van de vergunning nodig is.

Opgemerkt wordt dat het ook mogelijk is dat een derdebelanghebbende de minister vraagt een beschikking tot gebiedsverkleining te nemen, omdat hij zelf dat gebied voor mijnbouwactiviteiten zou willen benutten. Ingeval de minister constateert dat aan het criterium van eerste lid van artikel 32b is voldaan en inderdaad een beschikking tot gebiedsverkleining wil geven, zal hij ingevolge het tweede lid van artikel 32b de vergunninghouder in de gelegenheid stellen zijn zienswijze over de voorgenomen beschikking te geven. In deze fase kan de vergunninghouder conform het bepaalde in het tweede lid gemotiveerd aangeven dat er zijns inziens geen of onvoldoende sprake is van inactiviteit. Het derde lid bevat geen uitputtende opsomming. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3. van het algemeen deel van deze toelichting kan een andere dan in dit lid genoemde activiteit zijn de uitvoering van afspraken die in het kader van het beoogde convenant met de mijnbouwindustrie zijn gemaakt om (her)nieuw(d)e opsporings-, winnings- of opslagactiviteiten te gaan ondernemen of (een deel van) een vergunning over te dragen aan anderen. Op de betekenis en de toepassing van de bevoegdheid van de minister een beschikking tot gebiedsverkleining te nemen in relatie tot het met de mijnbouwindustrie beoogde convenant is in de paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting ingegaan. Het convenant biedt de in de mijnbouwsector opererende partijen de gelegenheid in overeenstemming met de minister maatregelen te treffen die leiden tot een actief, effectief en efficiënt gebruik van vergunningen.

Om de vergunninghouder en derden zekerheid te geven of de minister zijn voornemen tot gebiedsverkleining ook daadwerkelijk gaat uitvoeren, bepaalt het vierde lid dat de minister binnen vier maanden na het verstrijken van de in het tweede lid genoemde termijn een beschikking geeft omtrent verkleining van het vergunningsgebied. Als de vergunninghouder eerder heeft laten weten niet tot activiteiten te zullen overgaan en dus geen prijs stelt op behoud van het desbetreffende vergunningsgebied geldt de termijn van vier maanden vanaf die mededeling van de vergunninghouder. De door de minister te geven beschikking kan ook inhouden dat de minister afziet van gebiedsverkleining omdat de vergunninghouder aannemelijk heeft gemaakt dat in het desbetreffende gebied significante activiteiten met betrekking tot opsporing, winning of opslag zijn of zullen worden verricht. Dat sluit overigens niet uit dat in de toekomst alsnog tot gebiedsverkleining wordt besloten indien dan aan de criteria van artikel 32b wordt voldaan. Zo nodig kan de minister beperkingen en voorschriften aan zijn beschikking verbinden.

Artikel 32c

Ten aanzien van gebiedsverkleining en vergunningverlening met het oog op opslagactiviteiten kan nog het volgende worden opgemerkt. In verband met (de mogelijkheid van) geheel of gedeeltelijk boven elkaar liggende potentiële opslagruimten waarvoor verschillende vergunningen kunnen worden verleend, zal de gebiedsverkleining en de opslagvergunning niet alleen aan de oppervlakte, maar ook driedimensionaal in een aardlaag in de ondergrond kunnen worden bepaald (met andere woorden: de vergunning kan worden verkleind met een in de beschikking specifiek omschreven opslagruimte). Hiertoe biedt artikel 11, derde en vierde lid, van de Mijnbouwwet in het kader van de vergunningverlening de ruimte. Dit artikel wordt in het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard op gebiedsverkleining.

Onderdeel I

Om de bij de verkoop van de gewonnen of de te winnen koolwaterstoffen gewenste koopprijs in de toekomst zeker te stellen, komt het voor dat winningsbedrijven zogenoemde hedgecontracten afsluiten met bijvoor-

beeld banken. Bij zo'n contract wordt het toekomstige prijs- of koersrisico van de in een winningsgebied aanwezige voorraad delfstoffen door middel van het sluiten van termijntransacties uitgesloten. Op deze manier kan een houder van een winningsvergunning zekerheid verkrijgen over de prijs die in de toekomst kan worden verkregen voor de gewonnen delfstoffen. Dit maakt het in bepaalde omstandigheden mogelijk om ook bij kleinere velden tot een goede investeringsbeslissing te komen. Er wordt zekerheid verkregen over het rendement op de te plegen investeringen.

In de praktijk ontstaan regelmatig discussies tussen de inspecteur en de winningsbedrijven over de vraag of resultaten uit deze hedgecontracten onderdeel uitmaken van de grondslag voor het winstaandeel. Weliswaar worden de contracten afgesloten binnen het winningsbedrijf en is er ook sprake van een relatie met het winningsbedrijf, echter niet met zekerheid kan worden gezegd dat het resultaat op dergelijke contracten is behaald met of bij de winning. Om nu te voorkomen dat pas achteraf (als duidelijk is of er sprake is van een positief dan wel negatief resultaat) de vraag naar de relevantie voor winstaandeel aan de orde komt, is in het voorgestelde vierde lid van artikel 67 de mogelijkheid geboden de resultaten uit dergelijke hedgecontracten tot de grondslag van het winstaandeel te laten behoren. De inspecteur dient daartoe voorafgaand aan het afsluiten van het hedgecontract te beslissen dat de resultaten uit het contract tot de kosten en opbrengsten van het winningsbedrijf behoren. Hiertoe zal het winningsbedrijf tijdig een verzoek aan de inspecteur moeten richten. De inspecteur beslist op dit verzoek bij voor bezwaar vatbare beschikking. Bij een goedkeurende beschikking kan de inspecteur nadere voorwaarden stellen. Zo kan een voorwaarde zijn dat in ieder geval sprake moet zijn van een contract met een onafhankelijke derde. Immers alleen in die situatie is sprake van het elimineren van koers- of prijsrisico's voor het concern. Dit is ook de ratio achter deze nieuwe bepaling. Indien het risico elders in het concern wordt belegd, is uitsluitend sprake van een verplaatsing van deze risico's naar een niet winstaandeelplichtig concernonderdeel.

Onderdeel J

Een houder van een winningsvergunning als bedoeld in artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet (voorheen concessies genaamd) is eigenaar van de delfstoffen in de ondergrond. Verkleining van het vergunningsgebied leidt dan tot verval van de eigendom en kan evenals bij intrekking van de vergunning alleen plaatsvinden tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling op grond van artikel 150, eerste lid, van de Mijnbouwwet. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel waar wordt ingegaan op het onderscheid tussen winningsvergunningen als bedoeld in artikel 143 van de Mijnbouwwet (de delfstoffen zijn eigendom van de houders van deze vergunningen) en winningsvergunningen die zijn verleend op grond van de Mijnbouwwet met inbegrip van winningsvergunningen die zijn verleend voor het continentaal plat (krachtens artikel 3, eerste lid, van de Mijnbouwwet zijn delfstoffen eigendom van de staat).

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven