

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 oktober 1995

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de in het voorlopig verslag opgenomen vragen en opmerkingen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie waarom in Nederland zo voortvarend wordt overgegaan tot het implementeren van de richtlijn, kan worden beantwoord met een verwijzing naar artikel 14 van de richtlijn. Daarin staat dat de lid-staten van de Europese Unie uiterlijk op 1 juli 1995 aan de richtlijn moeten voldoen. Er is dus geen gelegenheid te wachten totdat inzicht bestaat in de situatie in andere landen rond het continentaal plat en de invloed die van de richtlijn kan uitgaan op de concurrentiepositie van de betrokken bedrijfstak. Overigens beoogt de richtlijn juist een «level playing field» te bereiken door een harmonisatie van de verschillende rechtsregimes. Dit moet leiden tot bevordering van concurrentie en tot een betere werking van de interne energiemarkt.

De algemene maatregelen van bestuur ter regeling van de financiële voorschriften en de ministeriële regelingen met andere nadere regels dienen eveneens ter uitvoering van de richtlijn. Ook deze regelgeving, die gebaseerd wordt op de nieuwe wetgeving, zal dus zo snel mogelijk moeten worden vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de Eerste Kamer inhoudelijk wordt betrokken bij de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur. Uit artikel VII van het wetsvoorstel blijkt dat de eerste algemene maatregelen van bestuur niet worden onderworpen aan de procedure van voorwaardelijke delegatie. De formele betrokkenheid van het parlement zou extra tijd vergen, terwijl ook deze besluiten dienen ter uitvoering van de richtlijn. Als uitgangspunt geldt daarbij dat alleen wordt geregeld wat in verband met de richtlijn nodig is. In een brief aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1994/95, 24 078, nr. 10) heb ik wel aangegeven dat ik de besluiten aan de Tweede Kamer zal toezenden voordat zij in werking treden. Ik ben bereid dezelfde procedure te volgen ten aanzien van de Eerste Kamer. Wel zullen de besluiten zo snel mogelijk na de vaststelling van de wet in werking moeten treden.

¹ De eerder verschenen stukken met betrekking tot dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder de nrs. 289 en 289a, vergaderjaar 1994–1995.

Bij latere algemene maatregelen van bestuur zullen de Kamers der Staten-Generaal worden betrokken op de wijze die is voorzien in het voorgestelde artikel 8d, tweede lid, van de Mijnwet 1903 en artikel 12, tweede lid, van de Mijnwet continentaal plat. Deze procedure is al bekend van de huidige Mijnwet continentaal plat (artikel 12, vierde lid). Nieuw is dat het parlement ook betrokken zal worden bij de financiële voorschriften die worden verbonden aan concessies voor het Nederlands territorium.

Naast de algemene maatregelen van bestuur, die financiële voorschriften bevatten, worden ministeriële regelingen vastgesteld.

Voor de ministeriële regelingen geldt de hiervoor bedoelde procedure niet. De ministeriële regelingen bevatten regels over de aanvraag en een uitwerking van de wettelijke criteria voor verlening van een vergunning of concessie. Bij de vaststelling van dergelijke regels zijn de Kamers der Staten-Generaal ook thans niet betrokken. De niet-financiële voorschriften, die in de regelingen worden opgenomen, zijn veelal bekend van het thans geldende besluit van 6 februari 1976, houdende uitvoering van artikel 12 van de Mijnwet continentaal plat ten aanzien van opsporings- en winningsvergunningen voor of mede voor aardolie of aardgas (Stb. 102). Andere voorschriften stemmen overeen met de voorschriften die in de praktijk aan vergunningen en concessies voor het Nederlands territorium worden verbonden. Ook hierbij geldt als uitgangspunt dat alleen wordt geregeld wat in verband met de richtlijn nodig is.

In antwoord op de vraag of het niet te prefereren is bij het implementeren van de richtlijn tevens de bestaande wetgeving te stroomlijnen, merk ik op dat de implementatie wel een bijdrage levert tot harmonisatie van regelgeving. Uit aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt echter dat bij implementatie geen andere regels worden «meegenomen» dan die welke voor die implementatie nodig zijn. Ook in dit geval moet de noodzaak om tijdig uitvoering te geven aan de richtlijn zwaarder wegen dan de – begrijpelijke – behoefte tot verdere stroomlijning van de regelgeving.

Eerder heb ik aangegeven mij te zullen beraden op de mogelijkheden tot herziening van de mijnwetgeving. Inmiddels ben ik voornemens voorstellen te ontwikkelen voor modernisering van het omvangrijke regelgevingscomplex. Daaraan zal worden gewerkt, nadat de richtlijn is uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts om een reactie op de zorg dat bij bestaande vergunningen terugwerkende kracht kan worden uitgeoefend, bijvoorbeeld ten aanzien van financiële zekerheidstellingen. Deze zorg kan ik wegnemen. De aan bestaande vergunningen verbonden voorschriften kunnen niet worden gewijzigd of aangevuld. Ook de nieuwe voorschriften over zekerheidstelling gelden niet voor bestaande vergunningen. Overigens wordt ook nu in bepaalde gevallen zekerheid verlangd (borgstelling voor betalingen, zekerheden voor opruimingskosten).

De leden van de VVD-fractie gaven ook de mening weer van NOGEPA dat de zekerheidstellingen een zodanige invloed uitoefenen op het kostenniveau en de kredietruimte van de betrokken bedrijven dat hierdoor de concurrentiekracht wordt aangetast. Ik wijs erop dat van de mogelijkheid om zekerheid te verlangen, anders dan NOGEPA blijkbaar veronderstelt, in het algemeen geen gebruik zal worden gemaakt. Alleen in gevallen waarin twijfel bestaat of een bepaalde onderneming aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen, zal de vergunninghouder zekerheid moeten stellen. In die gevallen weegt het belang van de staat om zijn aandeel in de opbrengsten van de delfstofwinning te ontvangen op tegen de daarmee gemoeide kosten.

De invloed van de wettelijke bepalingen is zo beperkt dat niet gesproken kan worden van verslechtering van de concurrentiepositie. De na het in werking treden van de wet opgelegde verplichtingen gelden in beginsel voor alle in Nederland en op het Nederlands continentale plat werkzame bedrijven; op de onderlinge concurrentie hebben deze verplichtingen

daarom geen invloed. Een vergelijking met het buitenland is onmogelijk gezien de zeer vele factoren die daarbij een rol spelen.

Wel is het zo dat ook in het buitenland voor genoemde zaken voorzieningen bestaan om nakoming van afdrachten zeker te stellen. Van enige strijdigheid met de doelstelling van de richtlijn is dan ook geen sprake.

De aan het woord zijnde leden vroegen of het vragen van zekerheidsstelling is toegestaan door de richtlijn en ook elders voorkomt. Indien via de voorschriften bij een vergunning zekerheidsstelling wordt gevraagd, zal voldaan moeten worden aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de richtlijn. Daar is vastgelegd dat voorschriften moeten worden gerechtvaardigd door bepaalde, daar genoemde, belangen. Zo kunnen voorschriften worden gesteld die hun rechtvaardiging vinden in de betaling van een tegenwaarde in geld. Op grond hiervan kan zekerheid worden verlangd voor de afdracht van het staatsaandeel in de winning. Dit betreft andere financiële verplichtingen dan belastingen, die afzonderlijk worden genoemd in artikel 6, tweede lid. Ook zal, net als nu het geval is, in het belang van de veiligheid zekerheid moeten worden gesteld voor de kosten van opruiming van installaties. Het moge duidelijk zijn dat de mijnwetgeving eigen specifieke bepalingen vergt, zodat een vergelijking met de positie van KPN of DSM niet mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook of redenen kunnen worden genoemd waarom Energie Beheer Nederland BV (EBN) vanuit een minderheidspositie besluiten kan blokkeren. Opgemerkt zij dat regels over de besluitvorming niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel, maar zullen worden vastgelegd in de algemene maatregelen van bestuur. De besluitvorming over bepaalde belangrijke beslissingen (van de vergunninghouder en EBN gezamenlijk) wordt onderworpen aan een meerderheidsvereiste van twee derden. Zoals ik bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb uiteengezet (Handelingen II 1994/95, blz. 5160–5161) dient deze eis ertoe de belangen van de Staat te beschermen bij een staatsdeelneming van veertig procent. Een dergelijk voorschrift wordt reeds lang aan vergunningen verbonden. De eis van een gekwalificeerde meerderheid komt ook voor bij andere vennootschappen. Het besluitvormingsvereiste is niet in strijd met artikel 6, derde lid, van de richtlijn. EBN krijgt immers niet meer dan de helft van de stemmen, maar er wordt slechts een – in de vennootschapspraktijk passend geachte – voorziening getroffen om de belangen van een deelnemer veilig te stellen.

Een ander regime geldt voor aanbestedingen. Bij beslissingen over «aankoopbronnen» is EBN niet betrokken, maar in sommige gevallen bestaat vervolgens wel de mogelijkheid van verzet. Ook hierbij wordt artikel 6, derde lid, van de richtlijn nageleefd.

De leden van de VVD-fractie stelden ook een vraag over artikel 3, derde lid, van de richtlijn. Deze bepaling maakt het mogelijk om af te zien van een procedure voor vergunningverlening als in het tweede lid van artikel 3 bedoeld. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen geen gebruik te maken van deze mogelijkheid met uitzondering van het geval, bedoeld in het derde lid, onder b. Dat is terug te vinden in artikel 8g, zevende lid, van de Mijnwet 1903, artikel 16a, zevende lid, van de Mijnwet continentaal plat en artikel 5a, vijfde lid, van de Wet opsporing delfstoffen (zie: kamerstukken II 1994/95, 24 078, nr. 3, blz. 24). In deze artikelen is een voorziening getroffen voor het geval dat in de twee voorafgaande jaren al een vergunning is gevraagd en geweigerd. Indien vervolgens een nieuwe aanvraag wordt ingediend, is het niet nodig opnieuw de procedure met de mogelijkheid van concurrerende aanvragen te doorlopen.

De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor de noodzaak van modernisering van de mijnbouwwetgeving. In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is reeds het voornemen verwoord de mijnwetgeving te herzien. Ik merk daarbij op dat de omvang van deze

operatie niet mag worden onderschat. Ook in dat licht lag een combinatie met de implementatie niet voor de hand.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook naar de implementatie in andere landen. Een vergelijking met de uitvoeringsactiviteiten in andere landen heeft in dit verband slechts betrekkelijke waarde. Duidelijk is dat moeilijkheden bij implementatie niet alleen het gevolg zijn van de EG-richtlijn, maar ook samenhangen met de specifieke kenmerken van nationale wetgeving. Voor zover bekend is de richtlijn thans door zes lid-staten (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) geïmplementeerd. Luxemburg zal de richtlijn niet implementeren bij afwezigheid van opsporings- en winningsactiviteiten op het gebied van koolwaterstoffen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de bescherming van het milieu en de natuur merk ik op dat er verschillende mogelijkheden bestaan om deze belangen tot hun recht te laten komen als een vergunning voor een bepaald gebied wordt verleend (zie kamerstukken II 1994/95, 24 078, nr. 5, blz. 1-2). Zo wordt de milieubescherming door de richtlijn aangemerkt als belang waarvoor de lid-staten bij de uitoefening van activiteiten eisen en voorwaarden mogen stellen. In het voorliggende wetsvoorstel is dan ook de mogelijkheid opgenomen om vergunningen en concessies slechts te verlenen onder beperkingen en met voorschriften, die worden gerechtvaardigd door onder meer de milieubescherming. Voorts kunnen algemene regels ter bescherming van het milieu en de natuur worden gesteld via het Mijnreglement 1964 en het Mijnreglement continentaal plat. Ook andere wetten kunnen de mogelijkheden voor mijnbouwactiviteiten beperken. Ik wijs erop dat de Wet milieubeheer ook van toepassing is op bovengrondse mijnbouwactiviteiten binnen het Nederlands territorium en dat op 2 juni 1995 tussen de ministers van EZ, van VROM en van V&W en de vertegenwoordiging van de in Nederland actieve olie- en gasmaatschappijen (NOGEPa) een milieuconvenant gesloten is. Samenvattend acht ik de bescherming van milieu en natuur voldoende geregeld.

Ten slotte verzochten de leden van de CDA-fractie om nader in te gaan op de tweede nota van wijziging (kamerstukken II 1994/95, 24 078, nr. 11). Hierbij is bepaald dat de hoofdelijke aansprakelijkheid niet geldt voor het winstaandeel. In gevallen waarin dit nodig is zal aan de vergunninghouder zekerheid worden gevraagd voor betaling van het winstaandeel. In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is hierop reeds ingegaan. Ik voeg daaraan toe dat ik voor het winstaandeel niet kan beschikken over bepaalde fiscale instrumenten die wel gehanteerd kunnen worden bij de vennootschapsbelasting om betaling zeker te stellen. Te denken valt aan de bevoegdheden van de inspecteur om te allen tijde ambtshalve een aanslag op te leggen en aan het preferente karakter van de vordering van vennootschapsbelasting.

De leden van de PvdA-fractie stelden een vraag over de wettelijke mogelijkheden om gebieden uit een oogpunt van natuur- en milieubeleid gesloten te houden. Het uitgangspunt is dat opsporings- en winningsactiviteiten in het algemeen met een beperkte invloed op natuur en milieu kunnen plaatsvinden en dat een verbod van deze activiteiten op voorhand niet nodig is. Het beleid, neergelegd in VINEX (on-shore) en het Watersysteemplan Noordzee (off-shore), houdt dan ook in dat in het algemeen geen gebieden worden uitgesloten van vergunningverlening.

Alleen voor een gedeelte van het gebied van de Waddenzee is in de planologische kernbeslissing (PKB) de mogelijkheid van opsporing en winning door middel van in het PKB-gebied geplaatste installaties uitgesloten. In de Wet opsporing delfstoffen wordt daarom bepaald dat voor dit gebied geen boorvergunning wordt verleend. Ter bescherming van natuur en milieu kunnen op het Nederlands territorium andere instrumenten worden gehanteerd, die reeds aan de orde kwamen in antwoord

op een vraag van de leden van de CDA-fractie. In gevoelige gebieden geldt dat voor het verrichten van een boring dan wel het plaatsen van een winningsinstallatie een milieu-effectrapport moet worden opgesteld, alvorens de activiteit kan worden aangevat. Op basis van de rapportage zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van de activiteit en de wijze waarop deze zal worden uitgevoerd en de gevolgen van de activiteit voor het milieu.

De Mijnwet continentaal plat biedt weliswaar de mogelijkheid om gebieden uit een oogpunt van natuur- en milieubeleid te sluiten, maar de noodzaak daartoe ontbreekt, zoals ook blijkt uit het eerder genoemde Watersysteemplan Noordzee. De belangen van natuur en milieu kunnen worden behartigd via de instrumenten die zijn genoemd in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de implementatie van de richtlijn in de Bondsrepubliek, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk aanleiding heeft gegeven om het sluiten van bepaalde gebieden voor natuurbehoud en milieubescherming nader te regelen. Dit blijkt niet het geval. In genoemde landen zijn in de mijnwetgeving geen gebieden uitgesloten. In de Bondsrepubliek kunnen gebieden (zoals de defensie-terreinen en natuurgebieden) wel voor activiteiten zoals opsporing en winning van delfstoffen gesloten zijn op grond van andere wetgeving. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken bestaat het systeem van opsporingsrondes, waarbij al dan niet gedurende een beperkte tijd aanvragen voor opsporingsvergunningen voor een nader aangeduid gebied kunnen worden ingediend. Bij de vaststelling van de omvang van het open gebied kunnen overwegingen van natuurbehoud en milieubescherming mede betrokken worden. Daarnaast bestaat in het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid dat afzonderlijke aanvragen uiteindelijk afgewezen worden op grond van overwegingen van natuurbehoud en milieubescherming. In al deze genoemde gevallen gaat het om reeds bestaande wetgeving en zijn de desbetreffende wettelijke bepalingen niet gewijzigd naar aanleiding van de richtlijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de implementatie van de richtlijn in andere landen wordt allereerst verwezen naar de reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie.

De richtlijn verplicht lid-staten de wetgeving per 1 juli 1995 te hebben aangepast. Dit betekent dat vergunningen die na deze datum verleend worden in overeenstemming met de richtlijn moeten zijn. Dit is alleen mogelijk indien de wetgeving is aangepast. Of ook in andere lidstaten de opvatting bestaat dat, zolang de implementatie nog niet is afgerond, geen vergunningen mogen worden verleend, is mij niet bekend.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de aansprakelijkheid van vergunninghouders voor het opruimen van boor- of distributieplatforms. Thans geldt op basis van het Mijnreglement continentaal plat en de voor het land verleende boorvergunningen en concessies een opruimingsplicht. De vergunninghouder wordt gevraagd zekerheid te stellen voor de opruimingskosten.

De richtlijn brengt in dit regime inhoudelijk geen verandering. In het Mijnreglement continentaal plat blijven de algemene regels gehandhaafd. Aan de vergunningen en concessies voor het Nederlands territorium worden voorschriften verbonden, waarin de verplichting is opgenomen om mijnbouwinstallaties, welke niet meer in gebruik zijn en niet voor andere doeleinden in stand dienen te blijven, op te ruimen.

Deze voorschriften, die worden gerechtvaardigd door de bescherming van het milieu en de veiligheid (zie artikel 6, tweede lid, van de richtlijn), krijgen een plaats in de ministeriële regeling met niet-financiële voorschriften en beperkingen.

Daarnaast zal in een tweetal algemene maatregelen van bestuur, waarin voorschriften van financiële aard zijn opgenomen, de mogelijkheid opgenomen worden dat de Minister van Economische Zaken aan de mijnbouwmaatschappij financiële zekerheid vraagt voor de opruimingskosten van mijnbouwinstallaties.

De Minister van Economische Zaken,
(w.g.) dr. G. J. Wijers