

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)

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 1996

Op 1 december 1995 heb ik u de nadere memorie van antwoord inzake bovenvermeld wetsvoorstel toegezonden. Op 3 januari 1996 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven uitspraak gedaan inzake een weigering van de toestemming om overdracht van een opsporingsvergunning, omdat de aanvragers niet bereid waren een borgstellingsovereenkomst over te leggen. Het ministerie is in deze zaak in het ongelijk gesteld. Mede gezien de publiciteit over deze uitspraak en het verband, dat gelegd is met (de behandeling van) het wetsvoorstel lijkt mij een toelichting met betrekking tot hoofdelijke aansprakelijkheid en garantiestelling voor afdrachten aan de staat – in aanvulling op de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord – nuttig. Ik maak van de gelegenheid gebruik u te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de vergunningverlening.

In het wetsvoorstel dat op 4 februari 1995 aan de Tweede Kamer is aangeboden, was bepaald, dat indien een vergunning is verleend of overgedragen aan twee of meer natuurlijke personen of rechtspersonen gezamenlijk, ieder van hen hoofdelijk aansprakelijk is voor hetgeen ingevolge de vergunning verschuldigd is. In concreto betreft het de afdrachten voor bonus en oppervlakterecht voor opsporingsvergunningen (continentaal plat), voor oppervlakterecht, cijns en winstaandeel voor winningsvergunningen (continentaal plat) en voor cijns en winstaandeel voor concessies (territoir).

Na overleg met de Tweede Kamer heb ik op 20 juni 1995 een nota van wijziging ingediend, die er in voorzag dat de verplichting van hoofdelijke aansprakelijkheid niet geldt voor de afdracht van winstaandeel. In plaats daarvan wordt aan de vergunning het voorschrift verbonden dat de minister kan bepalen dat de gezamenlijke houders, alleen indien en voorzover na de verlening twijfel ontstaat of zij het winstaandeel zullen betalen, zekerheid moeten stellen. De mogelijkheid om zekerheid te vragen bestaat ook al in de huidige Mijnwet continentaal plat. De

hoofdelijke aansprakelijkheid voor bonus, oppervlakterecht en cijns bleef in het wetsvoorstel gehandhaafd. Voor de praktijk heeft de hoofdelijke aansprakelijkheid slechts beperkte gevolgen, omdat het nu reeds gewoonte is dat deze betalingen door de operator tijdig voor de gezamenlijke vergunninghouders voldaan worden en dat de operator de betalingen intern met de overige houders van de vergunning verrekent.

In zijn uitspraak van 3 januari 1996 overweegt het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat de minister met het voor het verlenen van toestemming voor overdracht van de vergunning stellen van de voorwaarde, dat de vergunninghouders een borgstellingsovereenkomst aangaan, een nieuwe voorwaarde aan de vergunning heeft willen verbinden. Dit is op grond van de geldende Mijnwet continentaal plat, aldus het College, bij overdracht niet toegestaan.

Eerder heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de minister in het gelijk gesteld ten aanzien van de verlening van een winningsvergunning, waarbij bepaald werd dat iedere medevergunninghouder hoofdelijk aansprakelijk is en zich borg moet stellen (10 februari 1994, AB 1995, 193).

Uit het bovenstaande blijkt dat de huidige wetgeving toelaat dat wel bij de verlening van een vergunning maar niet bij de overdracht de voorwaarde mag worden gesteld dat de medevergunninghouders hoofdelijk aansprakelijk zijn. Uiteraard verzet de jurisprudentie zich er niet tegen dat de wet de hoofdelijke aansprakelijkheid vaststelt.

Naar aanleiding van de uitspraak van het college lijkt het me juist nogmaals mijn opvattingen over hoofdelijke aansprakelijkheid uiteen te zetten.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven verzet de uitspraak van het college zich er niet tegen dat de wet bepaalt dat een medevergunninghouder hoofdelijk aansprakelijk is. Uit de uitspraak blijkt alleen dat volgens de huidige wettekst de hoofdelijke aansprakelijkheid, indien deze nog niet bestaat, niet als voorwaarde aan de toestemming voor overdracht kan worden verbonden.

De regeling inzake hoofdelijke aansprakelijkheid geldt voor zowel nieuwe als voor bestaande vergunningen, ook waar deze hoofdelijke aansprakelijkheid nog niet gold. Ook daartegen verzet de uitspraak van het college zich niet. Voor reeds verleende vergunningen betekent dit dat, ingeval een vergunning door meerdere maatschappijen gezamenlijk gehouden wordt, ieder van deze maatschappijen vanaf het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking is getreden hoofdelijk aansprakelijk is voor de verplichting tot betaling van bonus, cijns of oppervlakterecht. Ik merk op dat deze «onmiddellijke werking» de hoofdregel van overgangsrecht is. Er is dan geen sprake van terugwerkende kracht in de juridische betekenis, maar de regeling is wel mede van toepassing op bestaande rechtsposities en verhoudingen (zie de aanwijzingen 166 e.v. van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De hoofdelijke aansprakelijkheid is evenmin in strijd met de richtlijn. De richtlijn spreekt zich niet uit over algemene wettelijke regels als deze; de lidstaat Nederland kan dus de hoofdelijke aansprakelijkheid in een wet regelen. De hoofdelijke aansprakelijkheid kan ook via een voorschrift aan de vergunning worden verbonden. Artikel 6, eerste lid, van de richtlijn bepaalt immers dat aan het gebruik van een specifieke vergunning verbonden gedetailleerde verplichtingen mogelijk zijn die hun rechtvaardiging vinden in de betaling van een tegenwaarde in geld. Dat wil zeggen dat niet alleen voorschriften mogelijk zijn die een financiële verplichting opleggen, maar ook voorschriften die door een dergelijke verplichting gerechtvaardigd worden, zoals een zekerheidstelling.

De richtlijn ziet alleen op nog te verlenen vergunningen, maar de bedoelde wetsartikelen gelden – zoals eerder is aangegeven – ook voor reeds verleende vergunningen. Uitgangspunt bij de voorbereiding van het

wetsvoorstel was dat bij bestaande vergunningen op grond van de Mijnwet continentaal plat reeds impliciet gold dat de medevergunninghouders hoofdelijk aansprakelijk waren. De voorgestelde wettelijke regeling strekte ertoe deze hoofdelijke aansprakelijkheid buiten twijfel te stellen. Dit verklaart waarom de hoofdelijke aansprakelijkheid niet beperkt is tot nieuw te verlenen vergunningen, al hoewel de richtlijn zich alleen daarop richt. Echter, de richtlijn belet niet om een dergelijke regel ook voor bestaande vergunningen te laten gelden.

Na de uitspraak van het college blijven argumenten bestaan om deze hoofdelijke aansprakelijkheid vast te leggen, ook als het gaat om bestaande vergunningen. Ik merk op dat reeds sinds enige jaren bij de verlening van vergunningen wordt bepaald dat de deelnemers hoofdelijk aansprakelijk zijn; voor deze deelnemers verandert door het wetsvoorstel dus niets. Het is voorts naar mijn mening een algemeen belang om zeker te stellen dat afdrachten betaald worden. Overigens is Nederland in dit opzicht niet uniek. Ook in het buitenland bestaan voorzieningen om nakoming van afdrachten zeker te stellen.

De uitzondering in het wetsvoorstel op de wettelijke regeling van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de afdracht van het winstaandeel is gemotiveerd door de argumenten dat deze afdracht per maatschappij geïndividualiseerd is en daarmee aan medevergunninghouders onbekend is, alsmede dat tussen de definitieve vaststelling van de aanslag en het jaar waarop de aanslag betrekking heeft in de praktijk een grote tijdsperiode is ontstaan. Voor de afdrachten van bonus, oppervlakte-recht en cijns gelden deze omstandigheden niet. Omdat de maatschappijen zelf in beginsel de samenstelling bepalen van de groep die een vergunning aanvraagt, ligt het voor de hand te bepalen dat een medevergunninghouder door de staat kan worden aangesproken als een van zijn groepsgenoten nalatig is. Ook de maatschappijen zelf hebben in het verleden verklaard dat hun bezwaren tegen hoofdelijke aansprakelijkheid met name de afdracht van winstaandeel betreffen en dus niet de overige afdrachten. Dit wordt bevestigd door de praktijk, waarbij veelal één maatschappij namens de groep de afdracht van cijns en oppervlakte-recht betaalt.

De uitspraak van het college geeft geen aanleiding het wetsvoorstel op het punt van de hoofdelijke aansprakelijkheid nader te overwegen.

In de memorie van antwoord van 16 oktober 1995 gaf ik in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie als mijn opvatting, dat vergunningen die na 1 juli 1995 worden verleend in overeenstemming met de richtlijn moeten zijn. Inmiddels ben ik in één geval van dit uitgangspunt afgeweken. Het betreft de verlening van een winningsvergunning aan Elf Petroland c.s. op 1 december 1995. In dit concrete geval ging het om een winningsvergunning, aangevraagd op grond van artikel 13 van de Mijnwet continentaal plat, waarbij de aanvrager reeds alle voorzieningen had getroffen om tot winning over te gaan. Hierbij heb ik het recht op een winningsvergunning op grond van de Mijnwet continentaal plat, de belangen van de vergunninghouder om met de winning aan te vangen en de verplichtingen uit hoofde van de richtlijn tegen elkaar moeten afwegen. Dit heeft geleid tot het besluit de vergunning te verlenen. Deze verlening was alleen mogelijk op grond van de vigerende wet, maar met de maatschappijen heb ik aanvullende afspraken gemaakt om strijd met de richtlijn te vermijden. Deze afspraken betreffen met name de positie van Energie Beheer Nederland B.V. (EBN) bij staatsdeelneming. Dit neemt niet weg dat het van belang is dat op een aantal ingediende aanvragen zo spoedig mogelijk conform het wetsvoorstel kan worden beslist.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers