

Vergaderjaar 1994–1995

**24 078**

**Wijziging van enige wetten op het gebied van de mijnbouw in verband met de uitvoering van de 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)**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 9 mei 1995

Graag spreek ik mijn waardering uit voor de voortvarende behandeling van het wetsvoorstel door de vaste commissie voor Economische Zaken. Het stemt mij tot voldoening dat het voorstel in het algemeen instemming heeft ontmoet. Van de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen heb ik met belangstelling kennis genomen. In het onderstaande wordt daarop ingegaan.

**I. ALGEMEEN**

**1. Inleidende opmerkingen**

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen gesteld over het niet opnemen in het wetsvoorstel van de mogelijkheid om uit een oogpunt van natuurbehoud gebieden voor de verkenning, opsporing en winning niet open te stellen, dan wel om de vergunning te weigeren.

In Nederland worden in het algemeen geen gebieden uitgesloten van vergunningverlening, conform het beleid dat is neergelegd in VINEX (on-shore) en in het Watersysteemplan Noordzee (off-shore).

Voor het Nederlands territorium zij gewezen op het feit dat op grond van een vergunnings- of concessievoorschrift en het Besluit milieu-effectrapportage voor deze activiteiten binnen gevoelige gebieden zoals deze zijn aangegeven in het Structuurschema Groene Ruimte het maken van een milieu-effectrapport verplicht is. Indien uit de milieu-effectrapportage zou blijken dat op een bepaalde plaats onaanvaardbare gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit te verwachten zouden zijn, zal de toestemming voor het uitvoeren van deze activiteit op die plaats dan ook niet gegeven worden en zal een andere minder kwetsbare locatie gebruikt moeten worden. Bij het verlenen van toestemming om op een bepaalde plaats mijnbouwactiviteiten te verrichten zullen ook op de specifieke situatie toegesneden voorschriften aan de toestemming verbonden kunnen worden. Overigens moet worden bedacht dat ook andere wetgeving in het belang van de bescherming van

het milieu of de natuur beperkingen voor mijnbouwactiviteiten kan meebrengen.

Op het continentaal plat bestaat de mogelijkheid in het Mijnreglement continentaal plat regels te stellen en in een ministeriële regeling voor de onderscheidene gebieden op het karakter van het gebied toegesneden voorschriften op te nemen en daarmee bij de vergunningverlening rekening te houden.

Van de mogelijkheid om gebieden niet open te stellen voor mijnbouwactiviteiten is op enkele plaatsen gebruik gemaakt. Volgens de Mijnwet continentaal plat blijft de mogelijkheid bestaan om te bepalen dat voor bepaalde delen geen vergunningen of ontheffingen worden verleend (artikel 3). Ook artikel 5 van dezelfde wet kan als uitvoering van artikel 2, eerste lid, van de richtlijn worden beschouwd. Voorts worden volgens het voorgestelde artikel 2a van de Wet opsporing delfstoffen geen boorvergunningen verleend, voor zover dit voortvloeit uit de met betrekking tot de Waddenzee vastgestelde planologische kernbeslissing.

Ik acht het niet nodig om in andere gevallen gebruik te maken van de mogelijkheid om gebieden te sluiten uit een oogpunt van natuurbehoud. Er bestaan voldoende mogelijkheden om bij concrete activiteiten, binnen het gebied waarvoor de vergunning of de concessie is afgegeven, de belangen van natuur en milieu op een volwaardige wijze tot hun recht te laten komen. Ik wijs er daarbij op dat de richtlijn (en ook het wetsvoorstel) het mogelijk maakt om met het oog op het milieu voorschriften aan de vergunning of de concessie te verbinden.

Overigens kan naar mijn mening uit artikel 3, zesde lid, van de richtlijn niet worden afgeleid dat lid-staten vrij zijn vergunningen te weigeren op grond van de noodzaak van natuurbehoud. Deze bepaling geeft aan dat geen rechten kunnen worden ontleend aan het feit dat een aanvraag in behandeling is genomen; ook dan kunnen vergunningen worden geweigerd, mits geen discriminatie plaatsvindt. De criteria op grond waarvan vergunningen worden verleend, zijn limitatief opgesomd in het eerste onderdeel van artikel 5 van de richtlijn.

De leden van de CDA-fractie vernamen graag waarom de voorgestelde wetswijzigingen hen pas op 4 februari hebben bereikt. Nadat de richtlijn op 30 mei 1994 was vastgesteld, kon het voorstel van wet op 27 oktober 1994 ter overweging aanhangig worden gemaakt bij de Raad van State. Deze periode is gebruikt om het voorstel van wet, met omvangrijke wijzigingen in vier wetten op het terrein van de mijnbouw, tot stand te brengen. Daarvoor waren uiteraard studie en overleg nodig. Op 16 januari 1995 bracht de Raad van State advies uit, waarna het wetsvoorstel op 4 februari 1995 is ingediend bij de Tweede Kamer.

De leden van de CDA-fractie betreurden het dat het in het verleden en nu onmogelijk is gebleken te komen tot vernieuwing en verbetering van de mijnwetgeving. Bij de opstelling van het wetsvoorstel is als uitgangspunt genomen dat geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie van de richtlijn noodzakelijk zijn. In de memorie van toelichting (blz. 6) is reeds uiteengezet dat dit in lijn is met aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die voortvloeit uit de noodzaak van tijdige implementatie. Een praktische overweging is dat het te veel tijd en discussie zou vergen indien de richtlijn als uitgangspunt zou worden gebruikt voor een algehele herziening van de mijnwetgeving.

De noodzakelijke keuze dat de algehele herziening van de mijnwetgeving niet wordt «meegenomen» in dit wetsvoorstel, laat onverlet dat nog steeds argumenten kunnen bestaan om het wetgevingscomplex te moderniseren. Tot nu toe heeft deze wetgevingsoperatie geen gestalte gekregen, onder meer omdat andere prioriteiten – zoals de onderhavige implementatie – moesten worden gesteld. Ik wil mij, nadat de richtlijn is uitgevoerd, beraden op deze herziening. Overigens heeft het wetsvoorstel reeds een zeker moderniserend en harmoniserend effect,

evenals enige andere wetten van de laatste jaren, zoals de Algemene wet bestuursrecht en de wet van 21 juli 1992 tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

In de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel misten de leden van de CDA-fractie een goede analyse van de betekenis van het wetsvoorstel voor de positie van gas- en oliemaatschappijen. Ik merk op dat het wetsvoorstel dient ter uitvoering van de richtlijn, die beoogt een niet-discriminerende toegang tot en uitoefening van mijnbouwactiviteiten te waarborgen, onder voorwaarden die in bepaalde opzichten een grotere concurrentie bevorderen. De richtlijn wil aldus een optimale prospectie, exploratie en produktie bevorderen en bijdragen tot de integratie van de interne energiemarkt.

In de Nederlandse mijnbouwpraktijk wordt reeds een niet-discriminatoire vergunningenbeleid gevoerd en bestaat reeds internationale concurrentie, zodat de richtlijn hier naar mijn oordeel geen gevolgen van betekenis zal hebben.

Over de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de winning van aardgas en aardolie sinds 1985, waarnaar de leden van de CDA-fractie ook hebben gevraagd, kan het volgende worden opgemerkt.

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen directe en indirecte werkgelegenheid. De indirecte werkgelegenheid valt ruwweg samen met de werkgelegenheid bij de toeleveranciers.

#### **Directe en indirecte werkgelegenheid in de olie- en gaswinning in personen**

	Directe werkgelegenheid <sup>1</sup>	Indirecte werkgelegenheid <sup>2</sup>
1985	6 500	—
1986	7 000	—
1987	7 100	—
1988	7 300	14 390
1989	7 600	17 030
1990	7 700	18 500
1991	7 900	21 590
1992	8 000	21 600
1993	7 700	—

<sup>1</sup> Cijfers CBS.

<sup>2</sup> Cijfers NEI.

In de hier gepresenteerde cijfers voor indirecte werkgelegenheid zit een gedeeltelijke dubbeltelling ten aanzien van de directe werkgelegenheid waardoor de totale werkgelegenheid lager uit zal vallen.

Voor wat betreft de ontwikkelingen na 1992/93 zijn er nog geen cijfers beschikbaar. Forse schommelingen in de directe werkgelegenheid zijn echter niet te verwachten.

De indirecte werkgelegenheid is, wanneer ik uitga van geluiden uit de sector, met enige duizenden arbeidsplaatsen aan het afnemen ten opzichte van voorgaande jaren.

Deze afname ligt in lijn met de afgenomen opsporingsactiviteit op het continentaal plat. Zoals eerder aan de Tweede Kamer is bericht worden echter de mijnrechtelijke en fiscale condities voor de opsporing en winning van olie en gas verbeterd (zie Aangangsel Handelingen II 1993/94, nr. 534 en 699). Te verwachten is daarom dat de activiteiten op het continentaal plat de komende jaren weer zullen toenemen.

Voor de ontwikkeling in de winning van olie en gas verwijs ik naar de onderstaande tabel:

**Productie olie in 1000 m<sup>3</sup> en aardgas in mld m<sup>3</sup> <sup>1</sup>**

	Olie	Gas
1985	4163	80,6
1986	5237	74,0
1987	4857	75,4
1988	4414	66,7
1989	3830	71,9
1990	3992	72,4
1991	3671	82,4
1992	3207	83,0
1993	3013	84,0
1994	4025	78,4

<sup>1</sup> Cijfers EZ.

De leden van de VVD-fractie spraken hun bezorgdheid uit over het mijnbouw klimaat in Nederland in verband met het vertrek van enkele ondernemingen uit ons land. Voor alle duidelijkheid wordt hier herhaald dat het voorliggende wetsvoorstel geen wijziging brengt in de financiële voorwaarden, waaronder mijnbouwactiviteiten plaatsvinden. Overigens is het juist, dat een aantal ondernemingen de afgelopen jaren hun exploratie- en winningsactiviteiten in Nederland hebben beëindigd. In alle gevallen zijn de activiteiten overgenomen door andere ondernemingen; sommige waren reeds in Nederland gevestigd en hebben hun positie hier versterkt, andere zijn nieuw in ons land. De motieven waarom maatschappijen zijn vertrokken zijn verschillend; soms omdat men weinig succesvol bij exploratie of het verkrijgen van vergunningen is geweest, soms lagen er strategische redenen van de moedermaatschappij, leidend tot een wereldwijde heroriëntatie, aan ten grondslag. De indruk is, dat vertrek nimmer volledig veroorzaakt is door de financiële voorwaarden die gelden bij opsporing en winning; hooguit heeft dit element in beperkte mate meegespeeld.

Bij de leden van de VVD-fractie waren ook vragen gerezen over de verhouding tussen de richtlijn en de regeling omtrent Energie Beheer Nederland BV, zoals neergelegd in het besluit van 27 januari 1995 (Stb. 42) tot wijziging van het 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). Gedoeld is waarschijnlijk op de daarin vastgelegde besluitvormingsprocedure in de zogenaamde winningsvennootschap. Net als in een eerder besluit (Stb. 1967, 24), waarin eveneens een deelneming van 40% aan de orde was, is vastgesteld dat bepaalde belangrijke beslissingen van de vennootschap, waarin EBN namens de Staat voor 40% deelneemt, moeten worden genomen met een meerderheid van twee derden van de stemmen. Dit voorschrift is niet in strijd met artikel 6, derde lid, van de richtlijn.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van D66 zich in het algemeen konden verenigen met de wijze waarop de richtlijn wordt uitgevoerd. Hun vragen komen later aan de orde.

De leden van de RPF-fractie waren benieuwd naar de positie van de Nederlandse off-shore industrie, tegen de achtergrond van het doel van de voorgestelde regeling, namelijk het bevorderen van de concurrentie. Het wetsvoorstel, dat dient ter uitvoering van de richtlijn, zal naar mijn oordeel geen invloed hebben op de bestaande concurrentiepositie van de Nederlandse mijnbouw.

De off-shore industrie is een internationaal georiënteerde sector. In deze sector zijn daarom altijd al internationaal concurrerende tarieven noodzakelijk geweest. De Nederlandse off-shore industrie heeft met succes hierin geopereerd. Meer dan 70% van de omzet in deze sector wordt behaald uit export.

De Nederlandse off-shore industrie heeft deze goede positie op de wereldmarkt kunnen veroveren dankzij een aantal factoren. Het heeft kunnen profiteren van de aanwezigheid van een thuismarkt, de aanwezigheid van een nationaal netwerk van maritieme infrastructuur, een gunstige geografische ligging (aan de Noordzee) en tenslotte de aanwezigheid van een goede kennisinfrastructuur.

De activiteiten met betrekking tot de opsporing van olie en gas op het continentaal plat zijn de afgelopen twee jaar op een laag pitje komen te staan onder invloed van de lage olieprijs en de lage dollarkoers. Bovendien spelen de geringer wordende vooruitzichten op vondsten van grote omvang een rol. Hierdoor is de thuismarkt van de off-shore industrie onder druk komen te staan. Te verwachten is dat door de eerder genoemde verbetering van de mijnrechtelijke en fiscale condities de activiteiten op het continentaal plat de komende jaren weer zullen toenemen.

De positie op de buitenlandse markt wekt enige zorg. In de landen rond de Noordzee bestaat in de off-shore industrie overcapaciteit. Bovendien ondervinden de Nederlandse bedrijven de gevolgen van de sterke gulden die op korte termijn nadelig zijn.

Door een hoge productie per werknemer heeft de Nederlandse off-shore industrie haar positie tot dusver redelijk weten te behouden. De hierboven weergegeven situatie heeft wel een negatieve invloed op de werkgelegenheid.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre het eerder genoemde besluit van 27 januari 1995 (Stb. 42) en het onderhavige wetsvoorstel een impuls geven aan de opsporing en winning van kleine velden. Zij verwezen hierbij naar de mening van NOGEP (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie), die een brief tot de Tweede Kamer had gericht. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt enkel implementatie van richtlijn nr. 94/22/EG 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). Het door deze fractie aangehaalde besluit, hetwelk inderdaad een impuls beoogt te geven aan de exploratie en exploitatie van marginale velden, staat daar los van. Het wetsvoorstel zal, zoals gezegd, naar mijn oordeel geen invloed hebben op de bestaande concurrentiepositie van de Nederlandse mijnbouw.

Ook op de overige bezwaren van NOGEP vroegen de leden van de SGP-fractie commentaar. De besluitvorming bij staatsdeelneming, die door NOGEP ter discussie was gesteld, kwam reeds in deze nota aan de orde, in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. De regeling van de hoofdelijke aansprakelijkheid en de aanpassing van artikel 18 van de Mijnwet continentaal plat zullen worden besproken in het artikelsgewijze deel van deze nota. De opmerkingen van NOGEP over het eerdergenoemde besluit van 27 januari 1995 (Stb. 42) vallen buiten het bestek van deze nota.

## **2. Gevolgen voor de Nederlandse wetgeving**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het verlichte aanbestedingsregime zonder tussentijdse toetsing wordt gehandhaafd. In de richtlijn 90/531/EEG van 17 september 1990 betreffende de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie – en in de daarvoor inmiddels in de plaats getreden richtlijn 93/38/EEG – is bepaald dat ook aanbestedingen in de

sector van de olie- en gaswinning onder de bepalingen van deze richtlijn vallen. Wel biedt de richtlijn de mogelijkheid een verlicht regime toe te passen, mits hiervoor toestemming van de Europese Commissie is verkregen. Toestemming is gebonden aan een aantal in de richtlijn genoemde voorwaarden. Nederland heeft toestemming voor onbepaalde tijd verkregen bij beschikking nr. 93/676/EG van 10 december 1993, nadat de nationale regelgeving aan die voorwaarden was aangepast. Een aantal andere lidstaten heeft op verzoek tijdelijk toestemming gekregen van de Europese Commissie.

Achtergrond voor het brengen van de sector van de olie- en gaswinning onder de aanbestedingsrichtlijn is de zorg geweest met betrekking tot het toepassen van objectieve aanbestedingsprocedures in deze sector. Alleen voor het geval de nationale wetgeving zelf voldoende waarborgen biedt op het terrein van aanbestedingen, kent de richtlijn de mogelijkheid van een verlicht regime; de voorwaarden van artikel 3 van de richtlijn, die mede betrekking hadden op de vergunningverlening in de mijnbouw, dienden daartoe als maatstaf. Met de totstandkoming van richtlijn 94/22/EG zijn objectieve voorwaarden vastgesteld voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen in de sector van de olie- en gaswinning. Lid-staten die de nieuwe richtlijn hebben uitgevoerd, worden geacht te voldoen aan een deel van de voorwaarden voor het verlichte regime onder de aanbestedingsrichtlijn; dit is in artikel 12 van richtlijn 94/22/EG (Koolwaterstoffen) vastgelegd. Zoals vermeld verandert de situatie voor Nederland niet omdat ons land reeds toestemming had om dit regime toe te passen.

Door de leden van de CDA-fractie werden voorts vragen gesteld over het niet handhaven van een systeem, waarbij de Staat het initiatief neemt tot het houden van een «ronde». Tijdens de voorbereiding van de richtlijn waardeerde Nederland het positief dat onder meer in deze bekende procedure werd voorzien. De richtlijn biedt de lid-staten aldus de mogelijkheid te kiezen voor het meest geschikte stelsel van vergunningverlening.

In de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven waarom thans wordt afgezien van het systeem van ronden (blz. 3 en 4). Daarbij is overwogen dat voor een groot deel van het continentaal plat inmiddels opsporings- dan wel winningsvergunningen zijn verleend. Daarbij komt nog dat een deel van het continentaal plat, waar in het verleden opsporingsvergunningen voor zijn verleend, die inmiddels verlopen dan wel teruggegeven zijn, en waar de opsporing niet tot de aantoning van economisch winbare hoeveelheden heeft geleid. Verwacht mag worden dat voor een beperkt aantal gebieden er sprake zal zijn van een beperkte concurrentie. Voor een aantal andere gebieden wordt geen concurrentie verwacht. Deze concurrentie, waardoor maatschappijen werden gestimuleerd tot het aanbieden van een zo hoog mogelijk niveau van activiteiten in het gebied waarvoor de vergunning werd aangevraagd, lag ten grondslag aan het rondesysteem, zoals dat tot voor kort werd gehanteerd. Het heeft dan ook naar mijn mening de voorkeur in de toekomst een systeem te hanteren waarbij andere maatschappijen naar aanleiding van een aanvraag uitgenodigd worden om eveneens aanvragen in te dienen en het continentaal plat daartoe permanent open te stellen. Voordeel van het permanent openen van het continentaal plat voor aanvragen om opsporingsvergunningen is dat een snelle doorstroom van vergunningsgebieden mogelijk is en dat dit een positieve invloed op het activiteiten-niveau kan hebben.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot het opnemen van de criteria, met name ten aanzien van de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager, kan als volgt geantwoord worden. Bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning heeft de toepassing van deze criteria altijd een belangrijke rol gespeeld. Deze criteria kunnen gezien worden als «drempel»-criterium bij

de beoordeling van aanvragen. Het niet voldoen aan een van deze of beide criteria leidt er automatisch toe dat vergunningverlening niet zal plaatsvinden. Deze criteria dienen bij uitstek om te waarborgen dat op het gebied van de mijnbouw alleen ervaren bedrijven met een aanvaardbare financiële basis in Nederland en het Nederlands deel van het continentaal plat werkzaam zijn. In de komende maanden zal een en ander in nadere regelen uitgewerkt worden.

De leden van de CDA-fractie stelden het te betreuren dat Nederland de belangen met betrekking tot o.a. de bescherming van biologische hulpbronnen en van nationaal bezit met een archeologische waarde via de Mijnreglementen wil behartigen. Het feit dat in het wetsvoorstel gekozen is voor een beperkt aantal aan de vergunning te verbinden voorwaarden en eisen betekent niet dat aan andere belangen niet evenzeer aandacht moet worden geschonken. De bedoelde belangen kunnen echter ook via een andere weg worden behartigd. Het opnemen van voorschriften op deze gebieden in de Mijnreglementen brengt met zich mede dat deze belangen via algemeen verbindende voorschriften tot hun recht kunnen komen. Een voordeel hiervan is dat zowel bestaande als nieuwe activiteiten daaronder komen te vallen. In de praktijk is niet gebleken dat er naast algemene voorschriften ook nog behoefte bestaat aan individuele aan een vergunning te verbinden voorschriften.

De leden van de CDA-fractie kregen graag een verklaring voor het niet handhaven van de Regeling prioriteitsverklaring geofysisch bodemonderzoek en vroegen zich af waarom handhaving werkelijk onmogelijk is. De reden om deze regeling af te schaffen is toe te rekenen aan de sinds de inwerkingtreding van de regeling daarmee in de praktijk opgedane ervaring. Gebleken is dat maatschappijen in de praktijk het veel tijd kostende geofysisch onderzoek, dat met de huidige technieken veel kostbaarder is geworden, verrichten als een boorvergunning is verleend dan wel onherroepelijk is geworden. Met name langdurige beroepsprocedures tegen verleende boorvergunningen leidden er toe dat de zekerheid die een prioriteitsverklaring geacht werd te verschaffen een beperkte strekking had. Het niet handhaven van de regeling brengt wel met zich mee dat bij de verlening van een boorvergunning bij het bepalen van de tijdsduur rekening gehouden zal moeten worden met het nog te verrichten geofysisch onderzoek.

Hierbij zij aangetekend dat de prioriteitsverklaring voor het Nederlands territorium een andere functie heeft dan de verkenningsvergunning op het continentaal plat. Anders dan de verkenningsvergunning biedt de prioriteitsverklaring een exclusief recht, namelijk op een voorrangbehandeling van de aanvraag om een boorvergunning. Was de prioriteitsverklaring gehandhaafd, dan zou daarvoor in de Wet opsporing delfstoffen een reeks bepalingen moeten worden opgenomen, zoals die worden voorgesteld ten aanzien van de andere vergunningen. Een verkenningsvergunning geeft geen exclusief recht maar is bedoeld om het verkenningsonderzoek op het continentaal plat beter te kunnen reguleren.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook informatie over de situaties in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken na implementatie van de richtlijn. Hierover kan ik nu geen duidelijkheid verschaffen.

De door de leden van de RPF-fractie gevraagde toelichting op het niet handhaven van het rondensysteem is hierboven reeds gegeven, in antwoord op vragen van de CDA-fractie.

Over de verhouding tussen de Nederlandse verkenningsvergunning en de vergunning voor prospectie volgens de richtlijn kan het volgende worden opgemerkt. Een vergunning in de zin van de richtlijn geeft «het exclusieve recht (...) op de prospectie, de exploratie of de productie van koolwaterstoffen in een geografisch gebied» (artikel 1, onderdeel 3, van de richtlijn). Een verkenningsvergunning op grond van de Mijnwet continentaal plat geeft weliswaar recht op «het instellen van een

verkenningsonderzoek», dat wil zeggen op prospectie (artikel 1, eerste lid, van de wet), maar dit is geen exclusief recht. Als reeds een verkenningvergunning geldt, is niet uitgesloten dat ook aan anderen een verkenningvergunning voor dezelfde delfstof in hetzelfde gebied wordt verleend. Anders dan een opsporings- of winningsvergunning (zie artikel 9 van de wet) is een verkenningvergunning derhalve geen vergunning in de zin van de richtlijn. Dit betekent dat de Nederlandse wettelijke regels inzake de verkenningvergunning niet behoeven te worden aangepast aan de bepalingen van de richtlijn.

Er is geen reden om de Nederlandse verkenningvergunning zodanig aan te passen dat deze onder de richtlijn komt te vallen. De richtlijn verplicht niet tot het toekennen van exclusieve rechten in de verkenningfase (prospectie). Beleidsmatig is het gewenst de mogelijkheid te handhaven dat aan meer dan een belangstellende een verkenningvergunning wordt verleend. Vervolgens wordt voor de opsporing (exploratie) en winning (productie) een exclusief recht toegekend.

### **3. Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de CDA-fractie vroegen om een herziening van het voorstel om de Staten-Generaal niet te betrekken bij de eerste algemene maatregelen van bestuur, die worden vastgesteld nadat dit wetsvoorstel het Staatsblad heeft bereikt. Dit voorstel vloeit voort uit de noodzaak de Nederlandse wetgeving tijdig aan te passen aan de richtlijn. Daarbij komt dat de benodigde wetgeving deels rechtstreeks voortkomt uit de richtlijn, deels slechts de huidige praktijk vastlegt. Nieuw beleid is, gegeven de wettelijke regeling en de EG-richtlijn, in de algemene maatregelen van bestuur niet aan de orde. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, behoeft het afzien van de figuur van voorwaardelijke delegatie dan ook niet bezwaarlijk te zijn; de nadere regels zullen zich beperken tot datgene dat in verband met de implementatie nodig is. Zou toch tot betrokkenheid van Tweede en Eerste Kamer worden besloten, dan zou op hen nog meer druk worden gelegd om het wetsvoorstel spoedig te behandelen. De wet zou dan immers tenminste een maand vóór het tijdstip, waarop de algemene maatregelen van bestuur in werking zouden moeten treden, gereed moeten zijn.

Volgens de leden van de CDA-fractie wordt het aanvoeren van broodnodige bespoediging een vast onderdeel in de benadering van volksvertegenwoordigers bij het uitkomen van algemene maatregelen van bestuur. Ik merk op dat dit standpunt niet kan worden gebaseerd op de gang van zaken rond het eerder genoemde besluit van 27 januari 1995 (Stb. 42). Hierbij is immers de procedure gevolgd die rechtstreeks voortvloeit uit artikel 12, vierde lid, van de Mijwewet continentaal plat. Derhalve is de vastgestelde maatregel eerst in werking getreden nadat de Kamers der Staten-Generaal een maand de gelegenheid hebben gehad om de wens te kennen te geven dat de inwerkingtreding bij wet zou worden geregeld.

Ook nadat de richtlijn is uitgevoerd zal bij wijziging van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12 van de Mijwewet continentaal plat de bekende procedure worden gevolgd, zodat de volksvertegenwoordigers in staat zijn hun rol te spelen bij de belangrijke voorschriften van financiële aard. Ten aanzien van het Nederlands territorium bestaat deze procedure nog niet, maar wordt deze nu juist voorgesteld. Daarmee verkrijgt de Staten-Generaal ook formele betrokkenheid bij financiële voorschriften die op grond van de Mijwewet 1903 aan concessies worden verbonden.

De leden van de RPF-fractie vroegen waarom het niet zinvol is tot een verdere aanpassing c.q. herziening van de wetgeving naar aanleiding van de richtlijn te komen. In paragraaf 1 is, in antwoord op vragen van de



leden van de CDA-fractie, nog eens uiteengezet waarom thans niet gekozen is voor een meer ingrijpende herziening van de mijnwetgeving. Ik deel overigens niet de vrees van de leden van de RPF-fractie dat de mijnwetgeving nu verwordt tot «plak- en knipwerk». Het voorgelegde wetsvoorstel heeft eerder een harmoniserend effect. Ook worden nu verouderde passages geschrapt dan wel verbeterd. Het voorstel tot implementatie vormt aldus tenminste een stap naar verbetering van het stelsel.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel I: Wijziging Mijnwet 1810**

#### *Artikelen 22 tot en met 31*

De leden van de CDA-fractie vroegen op grond waarvan de advisering door de Inspecteur-Generaal der Mijnen uit de wet is gehaald. Op grond van het huidige artikel 27 van de Mijnwet 1810 adviseert de Inspecteur-Generaal der Mijnen de Commissaris van de Koningin, alvorens deze weer advies uitbrengt aan de Minister van Economische Zaken. Het wordt niet nodig geacht de advisering door de Inspecteur-Generaal der Mijnen wettelijk voor te schrijven. Hij adviseert uit hoofde van zijn functie de Minister van Economische Zaken; omdat het hier om een interne aangelegenheid gaat, is hiervoor geen wettelijke verplichting opgenomen. Een verplichting om vanuit de provincie de Inspecteur-Generaal te raadplegen acht ik niet op zijn plaats.

### **Artikel II: Wijziging Mijnwet 1903**

#### Onderdeel A

#### *Artikel 3*

Voor de vraag waarom in de Mijnwet 1903 niet wordt bepaald dat geen vergunning wordt verleend voorzover dit voortvloeit uit de PKB-Waddenzee, zij verwezen naar de inhoud van paragraaf 1, in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie. Ten aanzien van het concessievrije gebied van de Waddenzee kan het volgende worden opgemerkt. Voor een deel van het gebied waarop de PKB-Waddenzee van toepassing is, zijn concessies verleend. Daarnaast zijn voor direct aan de Waddenzee grenzende gebieden boorvergunningen en concessies van kracht. Het is mogelijk dat zich binnen die gebieden gasvelden bevinden die de grens van het concessiegebied overschrijden. Deze gasvelden mogen alleen gewonnen worden als voor het gehele gebied waar zich de gasvoerende structuur bevindt, concessie is verleend. Aanpassing van bestaande concessies om dit te bewerkstelligen kan dan noodzakelijk zijn. Dit laat onverlet dat – in lijn met hetgeen in de PKB-Waddenzee is bepaald – het huidige niet in concessie gegeven gebied van boor- en winningsinstallaties gevrijwaard dient te blijven.

#### *Artikel 8h*

Kan worden aangegeven, vroegen de leden van de CDA-fractie, waarom in artikel 8h nu gedeputeerde staten van de provincie in plaats van de Commissaris van de Koningin in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen aan de Minister van Economische Zaken? De voorgestelde vervanging van de «Commissaris van de provincie» (of eigenlijk, volgens de authentieke tekst van de Mijnwet 1810, «le préfet du département»)

houdt verband met de huidige provinciale bestuursstructuur. Het college van gedeputeerde staten is niet verplicht advies uit te brengen.

#### Onderdeel C

De vragen over artikel II (Wijziging Mijwewet 1903), onderdeel C, hebben ook betrekking op artikel III (Wijziging Mijwewet continentaal plat), onderdeel N. Op beide plaatsen worden regels gesteld inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid. Hierna wordt ingegaan op de opmerkingen, die door verschillende fracties zijn gemaakt. Voor vergunning en vergunninghouder kan derhalve ook gelezen worden: concessie en concessiehouder.

De voorgestelde bepaling inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid hangt samen met de noodzaak om een wettelijke grondslag te creëren voor alle door middel van voorschriften aan de vergunninghouder op te leggen verplichtingen. Voorschriften dienen volgens de richtlijn tevoren te worden vastgesteld en bekendgemaakt. De hoofdelijke aansprakelijkheid vloeit thans in Nederland onder meer voort uit een voorschrift inzake borgstelling, dat aan de vergunning wordt verbonden. Een dergelijk voorschrift zou kunnen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, die op grond van de wet moet worden vastgesteld. Gekozen is echter voor het opnemen van een uitdrukkelijke wetsbepaling. De achtergrond van dit voorstel is de volgende.

Uitgangspunt van de bestaande wet is dat ingeval een vergunning aan verschillende deelnemers gezamenlijk wordt verleend, ieder van hen kan worden aangesproken op de nakoming van de aan de vergunning verbonden voorschriften (Kamerstukken II 1966/67, 9020, nr. 5, blz. 9. Het betreft hier de memorie van antwoord inzake regeling van de inwerking-treding van de algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van artikel 12 der Mijwewet continentaal plat, niet inzake de Mijwewet continentaal plat zelve.) Tegen het einde van de tachtiger jaren deed zich het geval voor, dat een voormalig deelnemer in een groep zijn deel van het verschuldigde winstaandeel niet betaalde en de overige deelnemers dat deel eveneens niet wilden betalen. De sanctie dat de vergunning kan worden ingetrokken indien niet wordt betaald, bleek niet een geschikte stok achter de deur. Gebleken is toen dat het noodzakelijk was buiten twijfel te stellen dat de betaling van het verschuldigde winstaandeel veilig kon worden gesteld. Het achterwege blijven van de betaling zou ten koste gaan van de overheid, terwijl de vergunning gewoon doorloopt.

Sindsdien – vanaf 1987 – is door de minister het sinds de inwerking-treding van de Mijwewet continentaal plat gehuldigde standpunt in brieven aan de mijnbouwmaatschappijen uitdrukkelijk kenbaar gemaakt en is gebruik gemaakt van de door de wetgever geboden mogelijkheid een voorschrift aan de vergunning te verbinden omtrent de zekerheidstelling voor de betaling van de bedragen die ingevolge de vergunning aan de Staat verschuldigd zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een daartegen door een van de mijnbouwmaatschappijen aangespannen beroep geconcludeerd dat verbinding van deze voorwaarde aan de vergunning niet onrechtmatig is (10 februari 1994, AB 1995, 193).

Indien de hoofdelijke aansprakelijkheid gestalte krijgt via een voorschrift bij de vergunning, moet dit voorschrift volgens de richtlijn worden vastgesteld en bekendgemaakt (artikel 5, onderdeel 2). Om eventuele twijfel over de aanwezigheid van hoofdelijke aansprakelijkheid ook bij bestaande vergunningen en concessies weg te nemen is gekozen voor het in het wetsvoorstel opnemen van een uitdrukkelijke wetsbepaling, die geen uitwerking behoeft in een voorschrift bij de vergunning. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel al is aangegeven verschillen de situaties op het continentaal plat en het Nederlands territorium op dit punt

niet van elkaar en is er derhalve voor gekozen in beide gevallen een daartoe strekkend artikel op te nemen.

Het is niet bekend of vergunninghouders elders aan dezelfde voorwaarde zullen zijn gebonden. Ik ben van mening dat hier geen sprake is van het opwerpen van een nadelige voorwaarde, die een Nederlandse vergunninghouder in een ongunstiger mededingingspositie brengt ten opzichte van vergunninghouders in andere lid-staten. Niet gebleken is dat van de hoofdelijke aansprakelijkheid negatieve effecten op het mijnbouw-klimaat zijn uitgegaan.

Ten aanzien van de suggestie van de leden van de fractie van D66 om in plaats van hoofdelijke aansprakelijkheid een systeem in te voeren waarbij iedere deelnemer in een vergunning zich borg stelt voor de betaling van zijn aandeel in het te betalen winstaandeel merk ik op dat dit geen recht doet aan het karakter van de deelneming in de vergunning, waarbij sprake is van een gezamenlijk houden van de vergunning door de onderscheidene deelnemers en derhalve een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

### **Artikel III: Wijziging Mijwet continentaal plat**

#### *Artikel 18*

Het bestaande artikel 18, eerste lid, van de Mijwet continentaal plat geeft aan dat een vergunning op verzoek met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt gewijzigd, voor zover dit naar het oordeel van de Minister van Economische Zaken, al dan niet onder daardoor nodige verdere wijzigingen, met het algemeen belang is te verenigen.

Over het eerste lid zijn vragen gesteld door de leden van de CDA- en D66-fractie. Deze bepaling wordt neutraler geformuleerd, in die zin dat niet langer het criterium van het algemeen belang wordt genoemd.

Het schrappen van dit criterium heeft echter voor de praktijk weinig gevolgen. Het beleid is altijd zo geweest dat bij wijziging van een vergunning daaraan geen lichtere voorschriften kunnen worden verbonden dan die, welke zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12 van de Mijwet continentaal plat. Dit gebeurt alleen als deze algemene maatregel van bestuur daartoe de ruimte biedt. Voorschriften worden niet in afwijking van deze regels gewijzigd, aangezien dan de betekenis van de artikelen 12 en 13 zou worden ondergraven. Zo zouden vastgestelde voorschriften, die aan het parlement zijn voorgelegd (artikel 12, vierde lid), spoedig daarna weer kunnen worden geschrapt.

Uit de strekking van de richtlijn vloeit nog eens voort dat wijzigingen niet kunnen worden aangebracht zonder algemene grondslag, die garandeert dat het beleid inzake aanpassing van voorschriften voor een ieder op dezelfde manier geldt. Als deze garantie niet bestaat, kan rechtsongelijkheid tussen vergunninghouders ontstaan.

Het is in dit licht dat voorgesteld is de woorden «algemeen belang» te laten vervallen. Zij suggereren meer vrijheid dan op grond van de richtlijn is toegestaan. Het is ook niet zo dat de Minister van Economische Zaken door het schrappen van deze woorden juist een grotere vrijheid krijgt om te beslissen of een verzoek om wijziging al dan niet wordt ingewilligd. Voor hem geldt praktisch steeds als norm dat hij zich moet houden aan het bepaalde bij of krachtens de wet.

Ik verwacht dan ook dat in de rechtspraktijk op basis van artikel 18, eerste lid, in het algemeen geen verandering zal optreden. Bij een verzoek om wijziging moet met name getoetst worden of inwilliging strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde zou opleveren. Wijziging van de aan de vergunning verbonden voorschriften kan alleen worden toegestaan, indien dit voortvloeit uit de nadere regels, bedoeld in artikel 12. Dit hoeft

niet expliciet in artikel 18 te worden opgenomen. Voor verlenging geeft het tweede lid een nieuw, door de richtlijn voorgeschreven, criterium.

Het voorgestelde tweede lid, dat tot opmerkingen van leden van de VVD-fractie heeft geleid, geldt alleen voor nog te verlenen vergunningen. De bepaling vloeit voort uit artikel 4, onderdeel b, van de richtlijn. De tweede volzin van dit onderdeel geeft aan dat de duur van vergunningen alleen kan worden verlengd «wanneer de vastgestelde duur onvoldoende is om de betrokken activiteit te voltooien en de activiteit is verricht in overeenstemming met de vergunning». Deze tweede volzin moet worden gelezen in relatie met de eerste, op grond waarvan de duur van een vergunning niet langer mag zijn dan noodzakelijk om de activiteiten waarvoor de vergunning wordt verleend, te verrichten.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts hoe de aanscherping van het tweede lid zich verhoudt met het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Deze operatie heeft als doelstelling: terug naar wat strikt nodig is, versterken van de marktwerking en verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving (Kamerstukken 1994/95, 24 036, nr. 1, blz. 3). De wetswijziging is noodzakelijk ter uitvoering van de richtlijn. Zij moet voorkomen dat gebieden onnodig lang «bezet» worden gehouden. De richtlijn heeft immers tot doel de concurrentie te bevorderen en daardoor een betere werking van de interne energiemarkt te bewerkstelligen. Voor de individuele vergunninghouder brengt dit wel met zich mee dat hij de vergunning niet langer mag houden dan nodig is. Hierboven werd al aangegeven dat van verlenging alleen sprake kan zijn als de vastgestelde duur onvoldoende is en de activiteit is verricht in overeenstemming met de vergunning.

#### *Artikel 23a*

De vragen over het voorgestelde artikel 23a zijn hiervoor reeds beantwoord bij artikel II (Wijziging Mijwv 1903), onderdeel C.

#### **Artikelen VI en VII: Overgangsbepalingen**

De leden van de CDA-fractie zagen graag duidelijk omschreven in hoeverre de overgangsbepalingen synoniem zijn met het beeld bij voorgaande wijzigingen. Tevens vroegen zij op welke wijze de data aan de belanghebbenden bekend worden gemaakt.

Het overgangsrecht van artikel VI is niet zozeer geïnspireerd door voorgaande wijzigingen, alswel door het regime van de richtlijn. De richtlijn is van toepassing op vergunningen die na 1 juli 1995 worden verleend.

Dit betekent ten aanzien van reeds bestaande concessies en vergunningen dat geldende artikelen over de overdracht, wijziging en intrekking van toepassing blijven (eerste, derde en vijfde lid).

Voorts gelden bijzondere bepalingen voor nieuwe winningsvergunningen en concessies die aan houders van bestaande opsporings-respectievelijk boorvergunningen worden verleend (tweede en vierde lid). De bestaande bepaling inzake de zogenaamde «koppeling» (artikel 13, eerste lid, van de Mijwv continentaal plat) is niet bruikbaar, nu in de nieuwe algemene maatregel van bestuur minder voorschriften worden opgenomen dan voorheen en nu de nieuwe voorschriften moeten voldoen aan de richtlijn. In de overgangsbepalingen moet daarom een uitzondering worden gemaakt op het uitgangspunt dat de winningsvergunning wordt verleend met inachtneming van de algemene maatregel van bestuur, zoals deze luidde op het tijdstip, waarop de opsporingsvergunning is verleend.

Ten slotte moet een overgangsbepaling worden opgenomen ten aanzien van een reeds afgegeven prioriteitsverklaring (zesde lid).

Het tijdstip waarnaar in artikel VI wordt verwezen, het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, zal worden vastgesteld in het koninklijk besluit waarbij de wet in werking treedt. Dit besluit wordt in het Staatsblad bekendgemaakt.

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers