

Vergaderjaar 2007–2008

31 090

Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met nieuwe regels omtrent deelneming in de opsporing en winning van koolwaterstoffen door een daartoe aangewezen vennootschap en omtrent andere taken en activiteiten van die vennootschap

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 oktober 2007

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP gaven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Hieronder ga ik graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties.

2. Positie van EBN

De leden van de CDA-fractie vroegen of door het mogen verrichten van commerciële taken de kerntaken van EBN in de toekomst dezelfde moeten blijven. Verder vroegen deze leden te verduidelijken waarom EBN zich ook op andere activiteiten dan die ter uitvoering van haar publieke taken zou moeten richten en wat die andere activiteiten zouden kunnen zijn. Ingevolge het wetsvoorstel bestaan de activiteiten van EBN primair uit het uitvoeren van de haar opgedragen publieke taken. Dat betreft in het kort gezegd de participatie in de opsporing en winning van koolwaterstoffen, 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. Deze publieke taken vervult EBN van oudsher en deze zal zij ook in de toekomst dienen uit te voeren. In het kader van de uitvoering van haar publieke taken heeft EBN veel kennis, kunde en ervaring opgedaan die ook op andere terreinen van het energiebeleid, zoals de voorzieningszekerheid, de Nederlandse gasrotonde, het bevorderen van het tot stand komen en het faciliteren van de gasmarkt, ingezet zou kunnen worden. Ook kan EBN in het verlengde van de uitvoering van haar publieke taken als het ware op natuurlijke wijze betrokken raken bij activiteiten die, hoewel op zichzelf geen publieke taak, dusdanig nauw verweven en geïntegreerd zijn met de uitvoering van zo'n taak dat ontvlechting moeilijk is. Als voorbeeld kan worden genoemd de conversie van een producerend gasveld in een winningsvergunning waarin EBN uit hoofde van de Mijnbouwwet participeert in een opslagfaciliteit waarin

EBN-deelneming niet wettelijk is voorgeschreven. In dat geval ligt het in de rede dat de minister van Economische Zaken EBN de ruimte biedt de zakelijke relatie met de vergunninghouder ten aanzien van het (verdere) gebruik van de infrastructuur en de installaties, die immers voor 40% aan EBN toebehoren, voort te zetten en mee te beslissen over en te investeren in opslagactiviteiten, mits daarmee (mede) een publiek belang gediend is. Vanzelfsprekend mogen dergelijke nauw aan de publieke taak verbonden activiteiten de goede uitvoering van de publieke taken niet in gevaar brengen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de positie van marktpartijen bij de uitbreiding van het takenpakket van EBN merk ik op dat het wetsvoorstel niet voorziet in uitbreiding van de publieke taken of andere activiteiten van EBN. Ook is het niet de ambitie van EBN zich actief te richten op activiteiten anders dan die ter uitvoering van haar publieke taken. Indien EBN eventueel en met instemming van de minister van Economische Zaken nevenactiviteiten zou gaan verrichten die nauw zijn gelieerd aan haar publieke taken bevat het wetsvoorstel waarborgen dat zij dat doet op marktconforme wijze en tegen marktconforme prijzen en tarieven. Zo bepaalt het wetsvoorstel dat EBN dergelijke nevenactiviteiten niet mag bekostigen uit middelen die zijn verkregen uit de uitvoering van de publieke taken en moet EBN alle directe en indirecte kosten integraal doorbereken. EBN zal dus op dezelfde voet als particuliere ondernemingen en onder de in het normale economische handelsverkeer gebruikelijke voorwaarden en verhoudingen aan dergelijke nevenactiviteiten deelnemen.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA of het noodzakelijk is dat de staat de enige aandeelhouder van EBN moet blijven, wordt beantwoord in het licht van het bijzondere karakter van EBN als beleidsdeelneming die is gericht op maximale opsporing en winning van aardolie en aardgas en op het verkrijgen van optimale opbrengsten voor de samenleving. EBN is wettelijk belast met het uitvoeren van publieke taken met betrekking tot het beheer van de nationale bodemschatten aardolie en aardgas, heeft daartoe bijzondere en exclusieve rechten verkregen en is gehouden de daarmee behaalde winsten af te dragen aan de staat. Om te waarborgen dat de staat volledige zeggenschap houdt over de wijze waarop de uitoefening van de publieke taken plaatsvindt en om te bewerkstelligen dat de winst van EBN volledig naar de staat toevloeit, is het van belang dat het aandelenbeheer niet versnipperd raakt. Daartoe is wettelijk en in de statuten van EBN bepaald dat uitsluitend de staat middellijk of onmiddellijk houder van de aandelen in EBN kan zijn.

De leden van de PvdA-fractie zagen in EBN een vorm van de door hen bepleitte sociale vennootschap, waarbij door middel van een combinatie van actief aandeelhouderschap en wetgeving publieke doelstellingen worden bevorderd. Inderdaad bepaalt de wet dat alle aandelen van de aangewezen vennootschap in de zin van afdeling 5.2 van de Mijnbouwwet (Energie Beheer Nederland B.V., ofwel EBN) middellijk of onmiddellijk aan de staat behoren. De wet bepaalt voorts welke publieke taken die vennootschap dient uit te voeren. De aandelen van EBN worden voor de staat beheerd door het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast voorziet de wet in een aantal publiekrechtelijke instrumenten, zoals goedkeuring van statuten(-wijzigingen) door de minister van Economische Zaken, goedkeuring van door EBN te sluiten overeenkomsten inzake deelneming in opsporing en winning, een aanwijzingsbevoegdheid en het vereiste van instemming met het verrichten van andere activiteiten door EBN. De bepalingen in het wetsvoorstel zijn deels bepalingen die regelmatig voorkomen bij vennootschappen die taken vervullen waarbij in het publiek belang een goede uitvoering een grote rol speelt. Zo geldt bij voorbeeld voor de netbeheerders op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet dat de aandelen van die vennootschappen in handen van de over-

heid dienen te zijn, behoeven de statuten(-wijzigingen) goedkeuring, en kunnen aanwijzingen worden gegeven. Het is niet zo dat sprake is van een thans ontwikkeld EBN-model. De Elektriciteitswet 1998 bevat de bedoelde bepalingen al sinds haar totstandkoming. Hetzelfde geldt voor de uit 2000 daterende Gaswet. Bepalingen als de goedkeuring van deelnemings-overeenkomsten houden verband met de specifieke taken van EBN. Naar mijn mening moet bij een combinatie van overheidsaandeelhouderschap en wetgeving van geval tot geval, afhankelijk van de specifieke publiek-rechtelijke belangen die in het geding zijn, worden bezien op welke wijze die belangen het beste kunnen worden behartigd. Het gaat het kader van dit wetsvoorstel te buiten thans ten algemene ook voor andere overheids-vennootschappen vast te leggen dat moet worden voorzien in bevoegdheden omtrent goedkeuring van statuten, het geven van aanwijzingen en dergelijke.

Wat het specifieke instrument van de aanwijzing betreft, waarover de leden van de PvdA-fractie ook enkele vragen stelden, merk ik op dat dit inderdaad een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Dit beschikkingskarakter vloeit voort uit het feit dat het hier gaat om een publiekrechtelijke bevoegdheid, niet relevant is of de bevoegdheid wordt uitgeoefend jegens een vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van de overheid of van private (rechts-)personen; in beide gevallen kan de betrokken vennootschap bezwaar en beroep aantekenen tegen een aanwijzing. Ten slotte wil ik nog een misverstand rechtzetten: het door de leden van de PvdA-fractie genoemde artikel 97a heeft betrekking op besluiten van de vergunninghouder waarmee EBN een overeenkomst heeft gesloten, en niet op beslissingen van EBN.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de uitoefening van het aandeelhouderschap in EBN deel ik mee dat, zoals hiervoor reeds is vermeld, de aandelen van EBN worden beheerd door de voor het gas- en mijnbouwbeleid verantwoordelijke minister van Economische Zaken.

De ervaring met de directie en de raad van commissarissen van EBN sinds 1 januari 2006, waar de leden van de fractie van de PvdA naar vroegen, is positief. Aangezien de directieleden in meerderheid ook vóór 1 januari 2006 al bij EBN werkzaam waren in vergelijkbare functies is op directieniveau sprake van een vloeiende overgang. Ook de leden van de raad van commissarissen voeren hun taken goed uit. Afstemming op directieniveau tussen de directie van EBN en het ministerie van Economische Zaken vindt vier keer per jaar plaats in het zogeheten Directieoverleg; onderwerpen van meer strategische aard worden twee maal per jaar besproken in het Strategisch Overleg waaraan de voorzitter van de raad van commissarissen van EBN en de directeur-generaal voor Energie en Telecom van het ministerie van Economische Zaken deelnemen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de voorbeeldwerking van het EBN-model voor een aantal Zuid-Amerikaanse landen waaronder Bolivia. Het is inderdaad zo dat er vanuit verschillende delen van de wereld, waaronder de Boliviaanse autoriteiten, belangstelling is voor de publiek/private samenwerking in het Nederlandse «gasgebouw» en de wijze waarop in Nederland de staatsdeelneming in de olie- en gasexploitatie en -exploitatie is vormgegeven. Verschillende malen hebben vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid het Nederlandse systeem van betrokkenheid van de staat in de gaswinning, -handel en afzet toegelicht. Of en in hoeverre dit systeem ook daadwerkelijk wordt nagevolgd, hangt natuurlijk af van de specifieke nationale omstandigheden. Ik beschik niet over nadere gegevens daaromtrent.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom ondanks het monopolioïde karakter van gasopslag en het belang van opslag voor het borgen van de leveringszekerheid toch is afgezien van voorgeschreven EBN-deelneming

in gasopslag. De leden van de fractie van de SP merkten op dat deelnemen in gasopslag als wezenlijk onderdeel van het gasgebouw een publieke taak van EBN is. Allereerst wil ik benadrukken dat de centraal gecoördineerde gasmarkt heeft plaatsgemaakt voor een geliberaliseerde gasmarkt waar verschillende marktpartijen in toenemende mate (grensoverschrijdend) gas en gasdiensten kopen en verkopen. In het belang van de totstandkoming en het goed functioneren van de gasmarkt is de rol van de overheid overgegaan van coördinerend naar faciliterend en stimulerend. De (grensoverschrijdende) gashandel, zowel binnen als buiten het gasgebouw, is gebaat bij een goede beschikbaarheid van en toegang tot voorzieningen op onder meer het gebied van gasopslag. Gezien de prognoses van verder teruglopende lokale flexibele productie en toenemende importafhankelijkheid zijn ondergrondse opslagfaciliteiten essentieel om marktpartijen in staat te stellen ook in de toekomst gasvraag en -aanbod flexibel op elkaar te laten aansluiten. Dit geldt niet alleen voor de gevestigde partijen, maar zeker ook voor nieuwe toetreders tot de gasmarkt. Verschillende bestaande en nieuwe marktpartijen (producenten, handelaren, leveranciers, grote eindverbruikers, netbeheerders, gespecialiseerde ondernemingen) tonen inmiddels belangstelling en ontwikkelen plannen voor investeringen in gasopslagfaciliteiten. In de geliberaliseerde markt is opslag een aan de markt toevertrouwde commerciële, industriële aangelegenheid waarin de overheid niet als participant, maar zoveel mogelijk faciliterend en stimulerend optreedt en haar publieke belangen borgt via wet- en regelgeving. Aangezien ondergrondse gasopslag geen natuurlijk monopolie is, staat het iedere marktpartij vrij en heeft iedere daartoe gekwalificeerde marktpartij de mogelijkheid een opslagfaciliteit te realiseren en te exploiteren. Tot slot merk ik nog op dat opslag niet grensgebonden is en dat verschillende op de Nederlandse markt actieve ondernemingen opslagcapaciteit hebben gecontracteerd in gasopslagen in Duitsland.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de reden dat de procentuele verhouding tussen EBN en de vergunninghouder is vastgelegd in de Mijnbouwwet en of het voor een andere verhouding in specifieke gevallen niet praktischer zou zijn het deelnemingspercentage in lagere regelgeving of enkel in de toelichting vast te leggen.

Ook onder de geldende, op 1 januari 2003 in werking getreden, Mijnbouwwet liggen de voorwaarden en het percentage voor de staatsdeelneming in de opsporing en winning in die wet vast. Deze wettelijke verankering is wenselijk met het oog op de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid en waarborgt dat de regels omtrent staatsdeelneming transparant, non-discriminatoire en vooraf kenbaar zijn. Het wetsvoorstel brengt op dit punt materieel geen enkele wijziging. Voor het enkele specifieke geval dat de winningsvergunning niet voorziet in staatsdeelneming bevat het wetsvoorstel een voorziening dat in het belang van de ontwikkeling van een olie- of gasvoorkomen de minister van Economische Zaken op verzoek van EBN en de vergunninghouder kan instemmen met het sluiten van een overeenkomst van samenwerking. Die overeenkomst zal op hoofdlijnen moeten voldoen aan de wettelijke voorschriften, maar het kan redelijk zijn bepalingen in die overeenkomst, waaronder het deelnemingspercentage, af te stemmen op de bijzondere omstandigheden van de situatie.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de criteria die de minister hanteert voor de benoeming van de directie en de raad van commissarissen van EBN. Zowel de directeuren van EBN als de commissarissen worden benoemd door de aandeelhouder, zijnde de Staat der Nederlanden die in deze wordt vertegenwoordigd door de minister van Economische Zaken. Zowel bij de samenstelling van de directie als bij de raad

van commissarissen wordt rekening gehouden met de aard van de activiteiten van EBN, haar doelstelling, de taakstelling van de directie, respectievelijk de raad en de deskundigheid van de individuele directeuren, respectievelijk commissarissen. Zo zal in ieder geval zowel in de directie als in de raad voldoende relevante industriële/bedrijfsmatige/financiële, politieke/beleidsmatige, juridische/maatschappelijke achtergrond moeten zijn vertegenwoordigd.

De leden van de fractie van de SP vroegen hoe de maatschappelijke controle op EBN wordt ingericht. Tevens vroegen deze leden hoe de Kamer de rol van de minister kan controleren en of de Kamer proactief wordt geïnformeerd over beleidswijzigingen en bestuurswisselingen. De Kamer kan de minister te allen tijde aanspreken op de ministeriële verantwoordelijkheid voor EBN en de wijze waarop EBN de aan haar opgedragen publieke taken uitoefent.

De leden van de SP-fractie vroegen de koers van EBN aan te geven ten aanzien van de winstafdrachten aan de staat, mede in relatie tot het publieke en deels monopolistische karakter. Ingevolge statutaire bepalingen komt de winst van EBN volledig ten goede aan de staat. In die zin heeft EBN niet de ruimte een eigen koers te bepalen.

3. Mergelgroeven

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de bevoegdheid ten aanzien van mergelgroeven. Ik stel voorop dat de regels in de Mijnbouwwet met betrekking tot mergelgroeven uitsluitend betrekking hebben op de veiligheid met het oog op instorting (artikel 52, eerste lid, Mijnbouwwet). Op grond van het huidige artikel 52, tweede lid, en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur is een vergunning nodig van de minister van Economische Zaken om mergel te mogen winnen, dan wel een mergelgroeve te mogen gebruiken voor andere doeleinden. Aangezien deze activiteiten uitsluitend in Zuid-Limburg plaatsvinden bleek het toezicht op de naleving door het Staatstoezicht op de mijnen (verder: Staatstoezicht) weinig efficiënt te kunnen plaatsvinden en hoge kosten met zich mee te brengen. De provincie kan deze taken doelmatiger uitvoeren omdat zij die kan combineren met andere taken die zij reeds uitvoert. Daarom voorziet het wetsvoorstel in overheveling van de desbetreffende bevoegdheid om vergunning te verlenen en toezicht uit te oefenen naar gedeputeerde staten van Limburg. Gedeputeerde staten van Limburg hebben hiermee ingestemd. Anders dan de genoemde leden veronderstelden, worden hierbij geen taken overgedragen aan gemeenten. De adviestaak bij vergunningverlening van Staatstoezicht en het toezicht op de naleving van de vergunningen waren binnen de organisatie van Staatstoezicht toch al bijzonder omdat zij met de overige activiteiten van Staatstoezicht betrekkelijk weinig raakvlak hadden. Over de overdracht van taken is goed overleg gevoerd tussen Staatstoezicht op de mijnen en gedeputeerde staten. Een medewerker van Staatstoezicht is vooruitlopend op een formele overdracht van de hiervoor genoemde taken reeds bij de provincie gedetacheerd met het oog op kennisoverdracht aan de provincie. Zoals hiervoor al is vermeld, gaat het bij de vergunningverlening voor activiteiten in een mergelgroeve om een toets op het aspect veiligheid met het oog op instorting. Degenen die activiteiten ondernemen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor een goed verloop van die activiteiten. Of een bepaalde activiteit nog aan andere regels is onderworpen, hangt af van de aard van de activiteit en van een antwoord op de vraag of nog andere regels op die activiteit van toepassing zijn, bij voorbeeld gemeentelijke verordeningen. Zo is het denkbaar dat gemeentelijke regels eisen stellen met het oog op de brandveiligheid. Het toezicht daarop berust dan uiteraard ook bij de gemeente.

Het voornemen bestaat om in het komende jaar een algemene maatregel van bestuur op te stellen waarin de normen voor veiligheid tegen instorting in algemene regels zullen worden vastgelegd. Dit besluit zal dan de vergunningplicht kunnen vervangen; over de totstandkoming van een dergelijk besluit zal overleg worden gevoerd met gedeputeerde staten van de provincie Limburg.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de provincie wel over voldoende personeel en expertise beschikt om het toezicht op de mergelgroeven effectief te kunnen uitvoeren en of vanuit de provincie met de overheveling van bevoegdheden wordt ingestemd. Om met dat laatste te beginnen: gedeputeerde staten van Limburg, voor wie de overdracht praktische betekenis heeft, heeft hiermee ingestemd. Met gedeputeerde staten heeft in juni 2006 overleg plaatsgevonden en zijn daarna afspraken gemaakt over een overheveling van taken. Daarbij is onder meer aandacht besteed aan personele gevolgen en inzet van mensen. Zoals hierboven is vermeld is een medewerker van Staatstoezicht inmiddels gedetacheerd bij de provincie, zodat een geleidelijke overdracht mogelijk zal zijn. De verwachte werklast bedraagt 0,5 fte. Bezien zal worden of de vergunningplicht kan worden vervangen door een stelsel van algemene regels.

De leden van de SP-fractie konden de redenering dat het efficiënt is het toezicht op activiteiten in de Limburgse mergelgroeven over te dragen aan gedeputeerde staten van die provincie niet volgen. Hiervoor heb ik al uiteengezet dat uitvoering van deze taak door Staatstoezicht weinig praktisch was. Inderdaad blijft verder, zoals de leden van de SP-fractie vaststelden, het toezicht op de kolenmijnen door Staatstoezicht gehandhaafd. De betrokkenheid bij kolenwinning heeft een ander karakter; hierbij is geen sprake van een actief gebruik van de mijnen en speelt vergunningverlening geen rol. Staatstoezicht beschikt nog wel over kennis over kolenwinning en de plaatsen waar vroeger kolenwinning heeft plaatsgevonden. Deze kennis is te gebruiken bij eventuele toekomstige toepassingen van oude kolenmijnen (winning van koolbedmethaan, winning van warm water) en bij onverwachte gebeurtenissen boven oude mijngangen, zoals vorig jaar bij een grondverzakking in de gemeente Kerkrade, waarvan overigens de oorzaak niet bij de kolenwinning lag. Zoals in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie al is aangegeven zijn met gedeputeerde staten onder meer afspraken gemaakt over de inzet van personeel voor de taken die de provincie op het gebied van de mergelgroeven op zich neemt.

De leden van de SP-fractie pleitten er vanuit een oogpunt van veiligheid in de groeven en vanuit gezondheids- en milieuaspecten voor om de vergunningplicht voor bepaalde activiteiten in de mergelgroeves niet te vervangen door een meldingsplicht. Ik stel voorop dat de regels die bij en krachtens de Mijnbouwwet worden gesteld omtrent mergelgroeven uitsluitend betrekking kunnen hebben op de veiligheid met het oog op instorting, en dus niet zien op milieu- of gezondheidsaspecten. Inderdaad maakt het wetsvoorstel het uitdrukkelijk mogelijk voor het gebruik van een mergelgroeve voor andere doeleinden dan het onttrekken van kalksteen een meldingsstelsel in combinatie met algemene regels in te voeren. Bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening kunnen algemene regels gesteld worden omtrent dat gebruik. Ook in geval van een stelsel van algemene regels blijven activiteiten onderworpen aan regels, op de naleving waarvan toezicht wordt gehouden. Het voordeel van een dergelijk systeem van algemene regels is dat de administratieve lasten voor de betrokkenen en de bestuurlijke lasten voor het betrokken bestuursorgaan verminderen.

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