

Vergaderjaar 1994–1995

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 gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de produktie van koolwaterstoffen (PbEG L 164)

Nr. 9

VERSLAG¹

Vastgesteld 21 maart 1995

De vaste commissie voor Economische Zaken², belast met het voorbereidend onderzoek betreffende bovenstaand voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Met een tijdige beantwoording van de onderstaande vragen en opmerkingen acht de commissie de openbare beraadslaging voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Inleidende opmerkingen

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat in algemene zin de EG-richtlijn op de juiste wijze in de Nederlandse wetgeving is opgenomen. Wel vragen deze leden of er bezwaren kleven aan het niet opnemen van artikel 2 lid 1 in de Mijnwet 1903 en het artikel 3 lid 6 in alle drie de wetten. Uit het oogpunt van natuurbehoud moet het toch mogelijk zijn om een gebied niet open te stellen voor prospectie, exploratie en produktie (art. 2 lid 1), dan wel een vergunning te weigeren, mits geen discriminatie plaatsvindt (art. 3 lid 6)?

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wetswijzigingen. Zij zijn getroffen door het vertrouwen, dat de regering heeft in het tempo waarin de leden van de verschillende fracties hun taak als mede-wetgever kunnen uitoefenen. Op 30 mei 1994 is de Europese richtlijn 94/22/EG vastgesteld, die van toepassing is op de vergunningen die vanaf 1 juli 1995 worden verleend. De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering waarom de voorgestelde wetswijzigingen de Kamer pas op 4 februari 1995 hebben bereikt.

Deze leden betreuren het dat het in het verleden en nu onmogelijk is gebleken te komen tot vernieuwing en verbetering van de mijnwetgeving. Zij hebben gevraagd te komen tot een herziene mijnwetgeving zonder

¹ De nota naar aanleiding van het verslag is reeds gedrukt onder nr. 5.

² Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Houda (PvdA).

Plv. leden: De Korte (VVD), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Brinkman (CDA), Mateman (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Nijpels-Hezemans (AOV), M. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), cacature (D66) en Crone (PvdA).

versnippering en met verbeterde logica. Zij constateren nu dat de regering de verschillende onderdelen van de mijnwetgeving weliswaar aanzienlijk heeft aangepast, maar blijven van mening dat de overzichtelijkheid van de bestaande wetgeving moet worden verbeterd.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de doorzichtigheid van de mijnwetgeving wordt belemmerd door het aantal wetten. Bij de bespreking van de voorgestelde wetswijzigingen zijn wijzigingen in de Wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285), de Mijnwet 1903, de Mijnwet continentaal plat en de Wet opsporing delfstoffen aan de orde.

Kan de regering hierop een reactie geven?

De leden van de CDA-fractie willen hun waardering uitspreken voor de poging die vanuit de regering is ondernomen om – ook verbeterd door opvolging van het advies van de Raad van State- via bijlagen tot een betere informatieverstrekking te komen.

Zij missen echter in de memorie van toelichting een goede analyse van de betekenis van de voorgestelde wetswijzigingen voor de positie van de gas- en oliemaatschappijen. Graag krijgen zij van de regering een overzicht op dit punt, waarbij de internationale concurrentiekracht van Nederland en de mogelijke gevolgen voor werkgelegenheid centraal staan.

Daarbij stellen de leden van de CDA-fractie het op prijs een overzicht te ontvangen van de ontwikkeling van de werkgelegenheid (bij gas- en oliemaatschappijen en toeleveranciers) en de winning van aardgas en aardolie sinds 1985.

De leden van de VVD-fractie nemen met belangstelling kennis van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel noopt hen echter tot het stellen van enkele vragen aan de regering. Deze leden spreken hun bezorgdheid uit over de ontwikkelingen in de mijnbouw-industrie in Nederland. Na jarenlang praten is gelukkig – in de amvb op stuk 24 081 – een regeling getroffen, die de concurrentiepositie van de in Nederland actieve ondernemingen verbetert. Toch signaleren deze leden dat ondernemingen Nederland aan het verlaten zijn. Zij vragen de regering dan ook om een reactie op deze ontwikkeling. Voorziet de regering dat nog meer bedrijven deze stap gaan nemen?

In de memorie van toelichting wordt gesproken van de voorwaarden over staatsdeelnemingen. De Staat mag op basis van de richtlijn geen oneigenlijke doelen – zoals beïnvloeding via staatsdeelnemingen op het aanbestedingspatroon van de vergunninghouder – kunnen realiseren. Hoe verhoudt, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dit streven zich met de regeling omtrent Energie Beheer Nederland BV, zoals neergelegd in de amvb op stuk 24 081? Krijgt EBN BV door die regeling feitelijk geen blokkaderecht over de aard en de inhoud van het exploratieprogramma? Hoe verhoudt dit zich met de Europese richtlijn?

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet, en zijn verheugd dat het wetsvoorstel vóór 1 juli 1995, naar het zich laat aanzien, kracht van wet zal hebben, zodat voldaan is aan de implementatietermijn zoals neergelegd in de richtlijn.

In het algemeen kunnen de leden van de fractie van D66 zich verenigen met de wijze waarop de regering heeft gemeend de richtlijn om te zetten in Nederlands recht. In het hiernavolgende wensen deze leden echter wél enige vragen aan de regering voor te leggen.

Met belangstelling hebben de leden van de RPF-fractie kennis genomen van de uitwerking van richtlijn 94/22/EG, die een regeling betreft voor een hele specifieke bedrijfsgroep. Zij hebben daarbij een vraag over de doelstelling van de regeling. De regeling heeft als doel de concurrentie te bevorderen en daardoor een betere werking van de interne energiemarkt

te bevorderen. De leden van de RPF-fractie zijn benieuwd, zonder hier direct consequenties aan te verbinden, naar de plaats van de Nederlandse off-shore industrie. Hoe sterk is de positie van deze bedrijfstak? Vraagt toenemende concurrentie nog om inkrimping of drastische verlaging van de kosten? Welke consequenties kan een en ander hebben voor de werkgelegenheid in deze sector? Heeft de minister dit ook doorgerekend?

De leden van de SGP-fractie nemen met belangstelling kennis van het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van de Europese richtlijn nr. 94/22/EG. Deze richtlijn heeft tot doel de werking van de interne energiemarkt te verbeteren.

Deze leden zijn van mening dat het verbeteren van de concurrentie op de energiemarkt, ook waar het gaat om de exploratie en winning van olie en gas, als zodanig nastrevenswaardig is, maar dat steeds ook met andere aspecten rekening gehouden dient te worden. In dit verband wijzen zij met name op de wenselijkheid dat ook kleine velden worden geëxploiteerd.

De rentabiliteit van de exploratie en winning van marginale velden staat momenteel onder grote druk. Een aantal grote maatschappijen heeft zich de afgelopen jaren teruggetrokken van de Noordzee. In de memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 1995 wordt dan ook terecht geconstateerd dat een nieuwe impuls nodig is. Deze leden vragen of, en zo ja in hoeverre dit wetsvoorstel in samenhang met het Besluit 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, die impuls ook daadwerkelijk geeft. Naar de mening van de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEP) lost het pakket van maatregelen dat gericht is op een aanpassing van de voorwaarden voor de zogeheten 9e ronde het probleem van de bestaande niet-ontwikkelde velden bepaaldelijk niet op.

De hier aan het woord zijnde leden verzoeken de regering nader op de overige bezwaren van de NOGEP in te gaan en deze van commentaar te voorzien.

2. Gevolgen voor de Nederlandse wetgeving

De leden van de CDA-fractie hebben in de memorie van toelichting gelezen welk verband er bestaat tussen onderhavige richtlijn en de toestemming voor het verlichte aanbestedingenregime. Zij achten het van belang dat er op dit punt helderheid wordt gegeven, ook gezien het feit dat een gelijke situatie voor de verschillende landen wordt bereikt.

Wordt de in Nederland bestaande situatie zonder tussentijdse toetsing gehandhaafd?

In de richtlijn is de Nederlandse praktijk van het rondensysteem toegestaan. Toch heeft de regering besloten tot een ander systeem over te gaan. Deze stap staat haaks op de opstelling van de regering tot nu toe, waarbij gewezen werd op de grote voordelen, die verbonden zijn aan het rondensysteem.

Is het zo, dat Nederland bij de totstandkoming van de richtlijn nog voor de mogelijkheid van het rondensysteem heeft gepleit? Kan worden aangegeven, waarom in zo'n korte tijd van mening is veranderd?

Volgens de richtlijn is een limitatief overzicht van de criteria, waaraan aanvragen om een vergunning getoetst mogen worden, verplicht. Zij moeten in uitgewerkte vorm tevoren worden vastgesteld. Het is opvallend, dat de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager nu nieuw als criterium in de wetswijziging wordt opgenomen. In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven op welke wijze deze verandering qua deskundigheid en maatstaven wordt doorgevoerd. De leden van de CDA-fractie achten het nieuwe criterium uiteraard op zijn plaats, maar hechten zeer aan een verantwoorde werkwijze op dit punt.

Met betrekking tot de overgenomen limitatieve soorten voorwaarden en eisen, die mogen worden verbonden aan het gebruik van een vergunning vragen de leden van de CDA-fractie de regering om de gekozen selectie van artikel 6 van de richtlijn te heroverwegen.

Zij betreuren, dat Nederland bewust de belangen met betrekking tot o.a. bescherming van biologische hulpbronnen en van nationaal bezit met een archeologische waarde via de Mijnreglementen wil behartigen.

De leden van de CDA-fractie krijgen graag een verklaring van het niet-handhaven van de Regeling prioriteitsverklaring geofysisch bodemonderzoek, juist gezien de beschrijving van de grote voordelen van deze regeling. Kan uiteengezet worden, hoe dit tot stand is gekomen en waarom handhaving werkelijk onmogelijk is? Zij achten dat eigenlijk gelijk aan de positie van de verkenningsvergunning, die door de soevereiniteit kan worden gehandhaafd.

Dezelfde leden vragen de regering ook informatie over de situaties, die gaan ontstaan in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken bij de implementatie van de onderhavige richtlijn.

De leden van de RPF-fractie verwijzen naar de keuze van de minister voor het tweede systeem wat betreft de procedure mede omdat het in gebruik zijnde eerste systeem niet meer kan.

In de memorie van toelichting staat het als volgt geformuleerd: «Reden daarvoor is dat (...) het nog beschikbare deel van het continentaal plat geen door de Staat te nemen initiatief tot het houden van een «ronde» rechtvaardigt.» Kan de minister dit laatste nader toelichten? Ligt de reden in de omvang, in de bestaande afspraken of zijn nog andere redenen aan te voeren?

Deze leden hebben een andere vraag op het gebied van de soorten vergunningen. De richtlijn kent drie soorten: voor verkenning, voor opsporing en voor winning. Ten aanzien van de eerste wordt opgemerkt dat de Nederlandse verkenningsvergunning geen vergunning is in de zin van de richtlijn. Het verschil tussen de Europese en de Nederlandse verkenningsvergunning is hun niet duidelijk en ook niet de reden van het laten bestaan van dit verschil. Zou de minister dit verder toe kunnen lichten?

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de CDA-fractie zijn teleurgesteld over het voorstel van de regering om, gezien de gewenste bespoediging van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, te kiezen voor een niet-betrekken van de Staten-Generaal bij de eerste algemene maatregelen van bestuur, die worden vastgesteld nadat dit wetsvoorstel het Staatsblad heeft bereikt. Daarmee wordt afgezien van de voorwaardelijke delegatie, waarin het parlement formeel betrokken wordt bij de gedelegeerde regeling.

Het is verwonderlijk, dat dit wordt opgenomen in de voorgestelde wetswijzigingen, terwijl in dezelfde passage van de tekst in de memorie van toelichting wordt gewezen op het belang van de betrokkenheid van de beide Kamers der Staten-Generaal, gezien de zeer belangrijke voorschriften van financiële aard.

Bovengenoemde leden betreuren, dat de tijdsfactor zo sterk naar voren wordt gebracht, terwijl er sprake moet zijn van naleving van een bewust gekozen werkwijze, waarbij volksvertegenwoordigers in staat worden gesteld hun rol te spelen. Zij vragen dan ook herziening van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie waarderen het evenmin, dat het aanvoeren van broodnodige bespoediging een vast onderdeel wordt in de benadering van volksvertegenwoordigers bij het uitkomen van algemene maatregelen van bestuur. De leden van de CDA-fractie hebben tot hun spijt geconstateerd, dat daardoor een noodzakelijke zinvolle behandeling

van het besluit van 27 januari 1995 (Staatsblad nr. 42) niet tot stand is gekomen. De tekst van dit besluit is een helder voorbeeld van forse regelgeving, die politiek moet worden beoordeeld en tot wijziging moet kunnen leiden, zo menen de leden van de CDA-fractie. Ook de werkwijze en het tempo van de regering moet daarop gericht zijn. Graag horen deze leden de inzet van de regering op dit belangrijke punt.

De leden van de RPF-fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat vermeld dat het uitgangspunt in het wetsvoorstel is geweest om zo min mogelijk te veranderen.

Algehele herziening van de Mijnwet naar aanleiding van deze richtlijn zou onmogelijk zijn vanwege de benodigde tijd en menskracht.

Tijd en menskracht zijn relatieve begrippen. Zou de minister meer argumenten kunnen geven waarom het niet zinvol is te komen tot een verdere aanpassing cq. herziening van de mijnwet naar aanleiding van deze richtlijn? Verwordt de mijnwet op deze wijze niet tot een plak en knipwerk waar de eenheid aan het verdwijnen is?

II ARTIKELEN

Artikel I: Wijziging Mijnwet 1810

Artikelen 22 tot en met 31

De leden van de CDA-fractie vragen op grond waarvan advisering door de Inspecteur-Generaal der Mijnen uit de wet is gehaald.

Artikel II: Wijziging Mijnwet 1903

Onderdeel A

Artikel 3

In artikel 2a van de Wet opsporing delfstoffen wordt vermeld dat geen vergunning wordt verleend voor zover dit voortvloeit uit de PKB Waddenzee. Waarom is een dergelijk artikel ook niet opgenomen in de Mijnwet 1903? Nu is alleen artikel 3 van toepassing en wordt het onmogelijk om een concessie op andere gronden te weigeren. Kan de minister uitleggen of dit gevolgen kan hebben voor het concessievrije gebied van de Waddenzee.

Artikel 8h

Kan worden aangegeven waarom gedeputeerde staten van de provincie nu in plaats van de Commissaris van de Koning in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is het advies verplicht?

Onderdeel C / Artikel 23 a, Wijziging Mijnwet Continentaal Plat

De leden van de PvdA-fractie brengen naar voren dat de opname van een artikel in de Mijnwet 1903 en de Wet continentaal plat, waarin de hoofdelijke aansprakelijkheid is geregeld indien een concessie is verleend aan twee of meer natuurlijke personen of rechtspersonen gezamenlijk, heeft geleid tot kritiek van de Nederlandse industrie. Het artikel heeft niets met de richtlijn te maken. Deze leden zouden graag van de minister willen weten of er zich in het verleden gebeurtenissen hebben voorgedaan waardoor invoering van hoofdelijke aansprakelijkheid wenselijk is

geworden. Zo niet, kan de minister dan uitleggen waarom dit artikel nu in de twee wetten wordt opgenomen.

De leden van de CDA-fractie zijn zeer verbaasd over het voorstel dat leidt tot invoering van hoofdelijke aansprakelijkheid voor samenwerkende ondernemingen met betrekking tot exploratie en winning van aardgas en aardolie. Zij verwijzen daarbij naar de uiteenzetting van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel waarbij als uitgangspunt voor het wetsvoorstel wordt gesteld dat geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie van de richtlijn noodzakelijk zijn. Deze leden wensen een heroverweging van dit onderdeel, gezien de belemmerende werking voor de gas- en oliewinningssector.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag tevens een verduidelijking van de door de regering aangeduide lijn voor hoofdelijke aansprakelijkheid in de memorie van antwoord van mijnwetgeving voor het continentaal plat (Kamerstukken II 1966/67, 9020, nr. 5).

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het onderhavige wetsvoorstel ook in een wijziging van de «hoofdelijke aansprakelijkheid voor vergunninghouders» en een aanpassing van artikel 18 «Mijnwet Continentaal Plat» wordt voorzien.

De fractieleden van de VVD vragen de regering wat de motieven zijn om in het onderhavige wetsvoorstel verder te gaan dan voor de implementatie noodzakelijk is?

De fractieleden van de VVD constateren dat in de nieuwe regeling een hoofdelijke aansprakelijkheid wordt ingevoerd voor alle natuurlijke en/of rechtspersonen. Wordt hiermee het samenwerken tussen bedrijven niet bemoeilijkt? En zal dit niet leiden tot een vergroting van het marktaandeel van de grote bedrijven, omdat die – vanwege de risico's – geen zaken meer zullen willen doen met kleine(re) ondernemingen? Hoe verhoudt deze regeling zich met het mededingingsbeleid?

Ook de leden van de fractie van D66 gingen in op de hoofdelijke aansprakelijkheid, naar aanleiding van het voorgestelde artikel 23a Mijnwet continentaal plat. Ieder van de vergunninghouders zal hoofdelijk aansprakelijk zijn voor hetgeen ingevolge de vergunning verschuldigd is. Deze hoofdelijkheid zal mede zien op alle bij de vergunning betrokken financiële verplichtingen. Het kan dus voorkomen dat een mede-vergunninghouder aansprakelijk wordt gesteld voor de belastingschuld c.q. het staatswinstaandeel van een andere mede-vergunninghouder. De leden van de fractie van D66 vragen of deze hoofdelijke aansprakelijkheid voortkomt uit de Europese richtlijn, zodat vergunninghouders in andere Lid-staten aan dezelfde voorwaarde zullen zijn gebonden. Zo niet, is de regering dan niet beducht voor het opwerpen van een nadelige voorwaarde, die de Nederlandse vergunninghouders in een ongunstiger mededingingspositie brengt ten opzichte van vergunninghouders in andere Lid-staten?

Hoe denkt de regering over de mogelijkheid om in plaats van hoofdelijke aansprakelijkheid vergunninghouders borg te laten staan voor hun eigen geïndividualiseerd gedeelte van het staatswinstaandeel? Zou dit een idee zijn?

Is de hoofdelijke aansprakelijkheid aan te merken als een aan vergunninghouders nieuw te stellen voorwaarde, die met het voorliggende wetsvoorstel aan toekomstige vergunninghouders zal worden tegengeworpen, of is er sprake van bestendinging van een al jarenlang bestaande praktijk?

Artikel III: Wijziging Mijwew continentaal plat

Artikel 18

Waarom wordt artikel 18, eerste lid, neutraler geformuleerd en welke effecten heeft dat voor de wijziging van een vergunning of ontheffing, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van de VVD gaan nader in op de wijziging van artikel 18 Mijwew Continentaal Plat, die betekent dat bestaande vergunningen slechts als het werkprogramma niet binnen de tijd kan worden uitgevoerd verlengd kan worden. Dit is een aanmerkelijke aanscherping van de voorwaarden en komt daardoor de flexibiliteit niet ten goede. Waarom is de tekst van dit artikel in deze zin aangescherpt, en, hoe verhoudt deze aanscherping zich met de voornemens in «Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit»?

De leden van de fractie van D66 merken op dat ten aanzien van de voorziene wijziging van dit artikel de memorie van toelichting slechts vermeldt dat het eerste lid neutraler wordt geformuleerd. De minister stelt dat het niet nodig is uitdrukkelijk te bepalen dat bij de wijziging de wettelijke regelingen in acht moeten worden genomen, en het lijkt aannemelijk dat dit mutatis mutandis geldt voor de toetsing aan het algemeen belang.

De leden van de fractie van D66 vragen dan ook of de regering een materiële wijziging met het voorgestelde eerste lid van artikel 18 voorziet?

Artikelen VI en VII: Overgangsbepalingen

De leden van de CDA-fractie zien graag duidelijk door de regering omschreven in hoeverre deze overgangsbepalingen synoniem zijn met het beeld bij voorgaande wetswijzigingen en amvb's, kb' s en dergelijke.

Tevens vragen zij op welke wijze de data aan de belanghebbenden bekend zijn gemaakt.

De voorzitter van de commissie,
Vos

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke